

Distr.: General
14 July 2008

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة



الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية
المعني بالزئبق

الاجتماع الثاني

نيروبي، كينيا، ٦ - ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض وتقييم خيارات تعزيز التدابير الطوعية
والصكوك القانونية الدولية الجديدة أو القائمة

تقرير عن خيارات التنفيذ، بما في ذلك الجوانب القانونية والإجرائية واللوجستية

مذكرة من الأمانة

١- أنشأ مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (اليونيب)، في مقره ٣/٢٤ رابعاً بشأن إدارة المواد الكيميائية، فريقاً عاملاً مخصصاً مفتوح العضوية مؤلفاً من ممثلي الحكومات ومنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي وأصحاب المصلحة، لاستعراض وتقييم خيارات تعزيز التدابير الطوعية والصكوك القانونية الدولية الجديدة أو القائمة لمعالجة التحديات العالمية التي يمثلها الزئبق

٢- وطلب الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق إلى الأمانة، في اجتماعه الأول، أن تطلع بأعمال بين الدورات في عدد من المجالات في إطار التحضيرات لاجتماعه الثاني

٣- ومرفق بهذه المذكرة تقرير عن خيارات التنفيذ يبين العمليات، بما في ذلك الجوانب القانونية والإجرائية واللوجستية، التي يمكن أن تنفذ بها البلدان الخيارات. وأُتخذت كنقطة انطلاق لهذا التحليل دراسة عن الخيارات المتاحة للمراقبة العالمية للزئبق (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.1/2) وتقرير الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق عن أعمال اجتماعه الأول (UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.1/6). ويعمم التقرير المرفق بالصورة التي قدم بها ولم يجرر رسمياً.

الإجراءات المقترحة

٤- قد يرغب الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق، لدى وضع الخيارات لمعالجة موضوع الزئبق، في أن ينظر في خيارات التنفيذ المبينة في التقرير المرفق، لكي تقدّم إلى مجلس الإدارة.

تحليل مزيد لخيارات تنفيذ الإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق

جدول المحتويات

٤	موجز تنفيذي
١٠	المختصرات
١١	أولاً - مقدمة
١١	ألف - الخلفية والغرض من هذا التحليل
١١	باء - النطاق والهيكل
١٢	ثانياً - عناصر الإجراءات الدولية الطويلة الأجل
١٣	ألف - العناصر المشتركة لإطار بشأن الزئبق
١٣	١ - العناصر التي تشكل إطاراً للمسألة
١٣	٢ - الإجراءات أو الأنشطة الرامية إلى معالجة المشكلة
١٤	٣ - الترتيبات المتصلة بالتنفيذ
١٤	٤ - الإرشاد السياساتي والإدارة
١٥	باء - الأشكال الأساسية للإطار
١٥	ثالثاً - تحليل مزيد للعملية المتعلقة بالخيارات
١٦	ألف - بروتوكول بموجب اتفقيه استكهولم
١٧	١ - الجانب القانوني لبدء مفاوضات لوضع بروتوكول
١٨	٢ - التصميم والتأزر
٢٠	٣ - إطلاق العملية
٢٢	٤ - الحد الزمني للمفاوضات
٢٣	٥ - اعتبارات إضافية
٢٤	باء - اتفاقية قائمة بذاتها
٢٥	١ - التصميم
٢٧	٢ - التعاون والتنسيق مع اتفاقيات المواد الكيميائية والعمليات ذات الصلة
٢٧	٣ - أوجه التأزر والإدارة
٢٧	٤ - إطلاق العملية والجدول الزمني
٢٩	٥ - اعتبارات إضافية
٢٩	جيم - إطار طوعي بشأن الزئبق
٣٠	١ - العلاقة ببرنامج شراكات الزئبق
٣٠	٢ - التصميم
٣١	٣ - الترتيبات والعمليات المؤسسية
٣٣	٤ - اعتبارات إضافية

موجز تنفيذي

أولاً - مقدمة

١- بدأ الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق (الفريق العامل المفتوح العضوية)، في اجتماعه الأول، استعراضه وتقييمه لخيارات تعزيز التدابير الطوعية والصكوك القانونية الدولية الجديدة والقائمة للحد من المخاطر الناجمة عن انبعاثات الزئبق. وطلب الفريق العامل إلى الأمانة أن تطلع بالأعمال التالية، في جملة أمور، في فترة ما بين الدورات المنتهية باجتماعه الثاني:

"... لتحليل خيارات التنفيذ، وصف العملية، بما في ذلك الجوانب القانونية والإجرائية واللوجستية، التي يمكن أن تنفذ بها البلدان الخيارات المتمثلة في وضع اتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وبروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، وترتيبات طوعية، باستخدام الوثيقة UNEP/(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 وتقرير الفريق العامل عن اجتماعه الأول كنقطة انطلاق...".

٢- ويلبي هذا التحليل ذلك الطلب المقدم إلى الأمانة، من خلال التركيز على العملية المتعلقة بالخيارات الثلاثة التي حددها الفريق العامل. ويمكن الاطلاع على معلومات عن الاعتبارات والآليات المالية في الورقة المرافقة المعنونة "الموارد المالية الخاصة بالإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق: مرفق البيئة العالمية والهيكل التنظيمي للصندوق المتعدد الأطراف".

ثانياً - عناصر الإجراءات الدولية الطويلة الأجل

٣- تشكل الخيارات المتمثلة في وضع اتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وبروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، وتعزيز الترتيبات الطوعية، وسائل مختلفة لتصميم وتنفيذ إطار للإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق. وينبغي أن يوفر الإطار، أو المجموعة، سواء أكان ملزماً قانوناً أم طوعياً، أو مجموعة من العناصر القانونية والطوعية، الهيكل الدولي الشامل للعمل التعاوني. ويمكن أن يكون الهيكل، بدوره، مؤلفاً من محتويات أو عناصر محددة. ويمكن أن تجسّد هذه العناصر الأولويات المحددة في الفقرة ١٩ من مقرر مجلس الإدارة ٣/٢٤. ويمكن تجميعها في الفئات الأربع التالية:

(أ) العناصر التي تشكل إطاراً للمسألة، من خلال توفير سياق لمعالجة مشكلة الزئبق وتأكيد عزم الحكومات على التصدي لها؛

(ب) الأنشطة أو الإجراءات المحددة لمعالجة هذه المشكلة، والتي تستند إلى الأولويات السبع الخاصة بالزئبق التي حددها مجلس الإدارة في الفقرة ١٩ من المقرر ٣/٢٤؛

(ج) الترتيبات المتعلقة بتنفيذ تلك الإجراءات، والتي يمكن أن تتخذها الحكومات لتعزيز احتمال أن تكون جهودها الرامية إلى التصدي لتحديات للزئبق في ذلك الإطار فعالة؛

(د) الإرشادات السياسية الخاصة بالإطار وإدارة الإطار، التي يمكن أن تشمل أيضاً أحكاماً بشأن تغيير الإطار أو مواصلة تطويره حسب ما قد يلزم بمرور الزمن.

٤ - وقد أعدت الأمانة وثيقة منفصلة تتضمن بياناً مفصلاً للعناصر التي يمكن أن تكون مشتركة في أي إطار شامل بشأن الزئبق، والتي يمكن أن تشكل مجتمعة أساس الإطار، بغض النظر عن الخيار الذي قد تختاره الحكومات في نهاية المطاف. ويتضمن الجزء ٢-١ من هذا التحليل جدولاً يلخص ذلك البيان.

ثالثاً - تحليل مزيد للعملية المتعلقة بالخيارات

٥ - يتضمن هذا الجزء التحليل المزيد الذي طلبه الفريق العامل للخيارات المتمثلة في وضع بروتوكول جديد بشأن الزئبق لاتفاقية استكهولم، واتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وإطار طوعي للزئبق. وتناقش هذه الخيارات في سياقات إطار ملزمة قانوناً وإطار طوعي، حسب مقتضى الحال، وأيضاً في سياق "مجموعة" شاملة يمكن أن تحتوي على عناصر قانونية وعناصر طوعية.

٦ - وبالنسبة إلى كل من الخيارين القانونيين، يناقش التحليل النهج التي يمكن أن يكون فيها نطاق الصك شاملاً أو ضيقاً. ومن شأن الصك الشامل أن يتضمن عناصر عديدة ترمي إلى معالجة معظم أو كل الأولويات العالمية الخاصة بالزئبق، في حين أن الصك الضيق قد لا يعالج سوى واحدة أو اثنتين من الأولويات أو قد يشمل عدداً قليلاً نسبياً من العناصر.

ألف - بروتوكول في إطار اتفاقية استكهولم

٧ - في هذا الخيار، تقوم أطراف اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة بوضع بروتوكول للاتفاقية واعتماده. ومن الناحية القانونية، سيكون البروتوكول معاهدة منفصلة ومستقلة عن الاتفاقية. وستكون له هيئة حاكمة مستقلة قانوناً عن الاتفاقية، ولن يغير الالتزامات القائمة للأطراف بموجب الاتفاقية.

٨ - والمسألة الأولى فيما يتعلق بالبروتوكول هي ما إن كانت اتفاقية استكهولم، بالنظر إلى نطاقها، تسمح بوضع هذا البروتوكول بشأن الزئبق، وما إن كانت لمؤتمر الأطراف صلاحية بدء المفاوضات أساساً. وسيلزم أن يقوم مؤتمر الأطراف بدراسة وتحديد العلاقة بين الهدف من الاتفاقية، وهو "حماية الصحة البشرية والبيئة من الملوثات العضوية الثابتة"، والأحكام ذات الصلة من الاتفاقية، وإمكانية اتخاذ إجراءات دولية بشأن الزئبق، قبل اتخاذ قرار حول وضع بروتوكول. ويمكن أن تستند الحجج الداعمة لوضع بروتوكول إلى أن الانبعاثات الناتجة من النشاط البشري لأي نوع من الزئبق لديها القدرة في نهاية المطاف على التحول في البيئة إلى ميثيل الزئبق، الذي له خصائص الملوث العضوي الثابت. وعليه، استناداً إلى تلك الحجج، يمكن أن يستمد مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم صلاحيته لوضع واعتماد البروتوكول من السلطة المخولة له في المادة ١٩ من الاتفاقية لاتخاذ أي إجراء إضافي قد يكون مطلوباً لحماية الصحة البشرية والبيئة من الملوث العضوي الثابت ميثيل الزئبق. ومن الناحية الأخرى، قد تكون هناك حجة بأن اتخاذ تدابير للتصدي لميثيل الزئبق وسلائفه سيتطلب أولاً الاضطلاع بالعملية المنصوص عليها في المادة ٨ من الاتفاقية لإدراج تلك المادة الكيميائية في المرفق جيم، قبل اتخاذ قرار بوضع

بروتوكول جديد قد يشكل تدابير إضافية غير تلك الواردة في الاتفاقية. وأياً كان الأمر فإن على مؤتمر الأطراف أن يبت بتوافق الآراء في ما إن كان سيطلق مفاوضات حول البروتوكول.

٩- وإيجاد إطار شامل وملزم قانوناً بشأن الزئبق، يمكن أن تكون أحكام البروتوكول مماثلة لأحكام اتفاقية استكهولم، باستثناء الأحكام التي تنظم الترتيبات المؤسسية وتدابير التنفيذ، التي يمكن أن تكون مشتركة مع الاتفاقية. وكما هو الحال في الاتفاقية الأم، يمكن تحديد بعض الالتزامات الأساسية في متن البروتوكول، ثم تفصيلها في مرفقات تقنية تحدد، بطريقة أخص، المعايير التي سيلزم الوفاء بها أو الأهداف التي يتعين بلوغها، والسياسات والتدابير التي يمكن تحقيقها بها.

١٠- ومن الناحية الأخرى فمن شأن البروتوكول الضيق بشأن الزئبق لاتفاقية استكهولم، الذي يشكل جزءاً من إطار شامل أو "مجموعة" من العناصر القانونية والطوعية، أن لا يشمل سوى عدد محدود من العناصر، يمكن أن تشمل العناصر التي اتفقت الحكومات على أنها لا يمكن الاضطلاع بها بنجاح دون ولاية قانونية دولية.

١١- وسواء أكان البروتوكول الخاص بالزئبق لاتفاقية استكهولم شاملاً أم محدوداً، فمن الطبيعي أن يتسنى إدراجه ضمن التوصيات المتعلقة بـ "التآزر" التي وضعها الفريق العامل المشترك المخصص المعني بتعزيز التعاون والتنسيق بين اتفاقيات بازل وروتتردام استكهولم. وهذا لأن البروتوكول سيكون جزءاً من الإطار العام لاتفاقية استكهولم، وبالتالي يمكن أن يعتبر داخلياً في نطاق توصيات الفريق العامل المشترك المخصص، دون حاجة إلى تنقيحها.

١٢- ويمكن إطلاق عملية النظر في بروتوكول بشأن الزئبق لاتفاقية استكهولم بطريقتين: (١) يمكن أن يدعو مجلس إدارة اليونيب مؤتمر أطراف اتفاقية استكهولم إلى النظر في هذه المسألة، أو (٢) يمكن أن ينظر مؤتمر الأطراف في المسألة من تلقاء نفسه. وستكون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، سواء أكان يلي دعوة من مجلس الإدارة أم ينظر في المسألة من تلقاء نفسه، الصلاحية الحصرية للبت في بدء مفاوضات حول بروتوكول بشأن الزئبق ملحق باتفاقية استكهولم أو عدم بدئها.

١٣- ويجتمع مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم وفقاً لجدول زمني مدته ستان. وسيكون الاجتماع العادي التالي الذي يمكن فيه النظر في بروتوكول الزئبق هو المؤتمر الرابع للأطراف الذي سيعقد في أيار/مايو ٢٠٠٩. وعليه فإذا قرر مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين التي ستعقد في شباط/فبراير ٢٠٠٩ أن يدعو مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم إلى النظر في بدء مناقشات بهدف وضع بروتوكول بشأن الزئبق، فيمكن لمؤتمر الأطراف أن يفعل ذلك في وقت قريب بعد ذلك. وستتطلب مناقشة هذا الموضوع إعادة النظر في جدول أعمال مؤتمر الأطراف وأولوياته، ويمكن أن ينتقص ذلك من قدرة مؤتمر الأطراف على التعامل مع بنود أخرى هامة في جدول أعمال مؤتمر الأطراف الرابع.

١٤ - وإذا قرر مؤتمر الأطراف عدم قبول دعوة من مجلس الإدارة لبدء المفاوضات، أو إذا لم يتمكن من اختتام مناقشة المسألة واتخاذ قرار بشأنها في مؤتمر الأطراف الرابع، فلن يتسنى عندئذ اتخاذ أي إجراء آخر بشأن البروتوكول إلى حين الاجتماع القادم لمؤتمر الأطراف (أي بعد عامين)، ما لم يتفق مؤتمر الأطراف على إنشاء فريق عامل لمواصلة النظر في المسألة خلال فترة ما بين الدورات.

١٥ - وسيكون طول المدة التي قد تلزم للتفاوض على بروتوكول خاص بالزئبق لاتفاقية استكهولم واعتماد ذلك البروتوكول متوافقاً على ما إن كان نطاق البروتوكول شاملاً أم محدوداً، ومدى تواتر اجتماعات الفريق العامل لما بين الدورات لوضع البروتوكول، وما إن كان مؤتمر الأطراف سيوافق على عقد اجتماع استثنائي لمؤتمر الأطراف بشأن البروتوكول.

١٦ - وينبغي أن يبت مؤتمر الأطراف في الترتيبات اللازمة للأمانة لدعم عمليات التفاوض، ويمكن أن يطلب المؤتمر من أمانة اتفقيه استكهولم توفير الخدمات المطلوبة، أو أن يدعو كيانات أخرى، مثل اليونيب، إلى تقديم هذا الدعم، أو أن يشكل مزيجاً من هذين الإجراءين. وفي جميع الحالات، سيكون توفير التمويل الكافي وتخصيص الموارد اللازمة ضرورة حتمية.

باء- اتفاقية جديدة قائمة بذاتها

١٧ - في هذا الخيار، توضع اتفقيه جديدة قائمة بذاتها بشأن الزئبق، من خلال عملية تفاوض حكومية دولية. وإذا قرر مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين، في شباط/فبراير ٢٠٠٩، إلى جانب اتخاذ قرار بشأن الإجراءات الدولية المتعلقة بالزئبق، وضع اتفقيه من هذا القبيل، فيمكن أن يطلب إلى المدير التنفيذي أن يعقد اجتماعاً للجنة تفاوض حكومية دولية لإعداد الاتفاقية، وأن يعقد مؤتمراً دبلوماسياً لاعتمادها، مبيناً الإطار الزمني التقريبي لبدء الإجراءات ذات الصلة وإنهائها. وهذه العملية مماثلة للعملية التي استخدمت لوضع اتفاقية استكهولم واعتمادها. وستلزم موارد مالية من خارج الميزانية لسداد تكاليف هذه العملية التفاوضية. ويمكن اعتماد مجموعة من المواد لنظام داخلي، في الدورة الأولى للجنة التفاوض الحكومية الدولية، لتحكم تنظيم اللجنة وسير أعمالها. وعملاً بالممارسات السابقة، توجه الدعوة إلى جميع الدول للمشاركة في عملية التفاوض، بينما توجه الدعوة إلى المنظمات ذات الصلة لحضور الدورات بصفة مراقبين.

١٨ - وفي حين أن قرار مجلس الإدارة بإنشاء عملية التفاوض يحتمل أن يقدم إرشاداً سياساتياً عاماً بشأن الاتفاقية المقبلة، فإن محتوياتها ستحدّد، من حيث الجوهر ومن حيث الهيكل، بقرارات جماعية من الدول التي تتفاوض على هذه الاتفاقية. وقد يكون من المعقول افتراض أن الاتفاقية سوف تتبع "نهج التدابير الرقابية" الذي استخدم لاتفاقيات استكهولم وروتterdam وبازل.

١٩ - وإذا اتخذ قرار بإبرام اتفاقية "ضيقة"، فيمكن أن تحدد الاتفاقية الإجراءات اللازمة لتطوير نفسها من أجل تكييف نطاق تدابيرها. بمرور الزمن لتشمل أولويات إضافية بشأن الزئبق. وهذا الاحتمال يماثل تقريباً السابقة المتمثلة في إجراء 'الموافقة المسبقة عن علم'، الذي بدأ بصفة إجراء طوعي بموجب مدونة السلوك الدولية التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن توزيع واستخدام مبيدات الآفات، ومبادئ لندن التوجيهية التي وضعها اليونيب بشأن تبادل المعلومات عن المواد الكيميائية في

التجارة الدولية، وبعد ذلك اعتمد بوصفه إجراء ملزماً قانوناً في إطار اتفاقيه روتردام. وفي إطار المجموعة الشاملة من العناصر القانونية والطوعية بشأن الزئبق، يمكن أن توسع الحكومات نطاق الصك القانوني. مرور الزمن ليشمل تدريجياً مزيداً من العناصر التي كانت أصلاً طوعية. وهناك عامل أساسي في إمكانية نجاح هذا النهج يتمثل في ضمان أن يحتوي الصك القانوني الأصلي على آليات كافية لتمكين الأطراف من توسيع نطاق الصك دون صعوبة مفرطة.

٢٠- ولدى بدء المفاوضات من أجل التوصل إلى اتفاقية قائمة بذاتها بشأن الزئبق، يمكن أن يدعو مجلس الإدارة مؤتمرات الأطراف في اتفاقيات بازل وروتterdam واستكهولم إلى دعم عملية التفاوض وإلى تقديم مساهمتها بهدف ضمان التعاون والتنسيق بين هذه الاتفاقيات الثلاث والاتفاقية المقبلة بشأن الزئبق. ويمكن أن يدعو مجلس الإدارة أيضاً اللجنة الحكومية الدولية للتفاوض على اتفاقية بشأن الزئبق إلى إيلاء الاعتبار الواجب لإقامة روابط مع الأعمال والترتيبات التي تجري في إطار الاتفاقيات الثلاث، وكذلك للسبل والوسائل الكفيلة بتحقيق التأزر مع عملية النهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية (النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية) والعمليات الأخرى ذات الصلة. ويرجح أن يكون للنطاق المعتمز للاتفاقية القائمة بذاتها تأثير كبير على طول الفترة الزمنية اللازمة للتفاوض عليها واعتمادها. وقد تطلبت اتفاقيه استكهولم، التي هي صك شامل، ما يقل قليلاً عن ست سنوات بين تشكيل أول لجنة حكومية دولية للتفاوض عليها ودخولها حيز النفاذ.

جيم - إطار طوعي بشأن الزئبق

٢١- يمكن أن يكون الإطار الطوعي بشأن الزئبق قائماً بذاته أو جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر القانونية والطوعية. وفي هذه الحالة الأخيرة، يمكن أن يحتوي بروتوكول بشأن الزئبق لاتفاقية استكهولم، أو اتفاقية قائمة بذاتها، أو صك آخر، على بعض العناصر القانونية أو كلها.

٢٢- ويمكن أن يشتمل الإطار الطوعي للسياسات المتعلقة بالزئبق على العديد من العناصر المشتركة التي حددها الأمانة في ورقتها الموجزة المنفصلة، أو عليها جميعاً. ويمكن أن يكون وضع وتطبيق مبادئ توجيهية بشأن أفضل التكنولوجيات المتاحة/أفضل الممارسات البيئية أمراً هاماً لعدد من الإجراءات أو الأنشطة المحددة التي قد يحتوي عليها الإطار. وليس من شأن الإطار نفسه عادة أن يحتوي على مبادئ توجيهية تفصيلية بهذا الصدد، ولكن يمكن بدلاً من ذلك أن ينشئ عمليات من أجل وضع تلك المبادئ التوجيهية بعد اعتمادها.

٢٣- ويمكن الاضطلاع بوضع إطار طوعي بشأن الزئبق كجزء من النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية؛ أو كجزء من عملية أخرى قائمة؛ أو كعملية جديدة قائمة بذاتها يطلقها مجلس الإدارة واليونيب. وتسليماً بما يلي: (أ) رغبة المجتمع الدولي في تحقيق قدر أكبر من التعاون والتنسيق في إطار مجموعة المواد الكيميائية، وبصفة أعم، منظومة الأمم المتحدة، (ب) فائدة زيادة تعزيز النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، (ج) أن الزئبق داخل بالفعل في إطار خطة العمل العالمية للنهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، يركز التحليل على وضع إطار طوعي بشأن الزئبق وإدراجه ضمن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية ومؤتمره الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية.

٢٤- وإذا قرر مجلس الإدارة أنه يود أن يكون إطار الزئبق جزءاً من النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، فيمكن أن يطلب من المؤتمر الدولي الثاني المعني بالمواد الكيميائية (المقرر أن يعقد في أيار/مايو ٢٠٠٩) أن ينظر في بدء مفاوضات لوضع ترتيب غير ملزم. وإذا قرر مجلس الإدارة أن الإطار ينبغي أن يتضمن عناصر طوعية وعناصر قانونية، فيمكن عندئذ أن يطلب من ذلك المؤتمر أن ينظر في وضع الإطار الطوعي الشامل والعناصر الطوعية الشاملة، ويمكن أن يستهل بصورة منفصلة عملية موازية ملائمة (مثل تشكيل لجنة تفاوض حكومية دولية أو تقديم طلب إلى اتفاقيه كيميائية أخرى) لوضع العناصر القانونية.

٢٥- وقبل دعوة المؤتمر الدولي المعني بالمواد الكيميائية إلى تناول هذه المسألة، سيلزم أن يسوي مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين المسائل السياسية الرئيسية وأن يحدد الإطار المرجعي لوضع الإطار ، بما في ذلك نطاقه، تحديداً تاماً، بدلاً من أن يترك هذا العمل للمؤتمر الدولي الثاني المعني بالمواد الكيميائية، الذي لن يتوفر له الوقت اللازم للاضطلاع به. وربما يمكن للنهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية أن يضع ويعتمد ترتيباً طوعياً لإطار الزئبق في غضون فترة زمنية قدرها ثلاث سنوات. وفي حين أن عملية النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، تحت رعاية المؤتمر الدولي المعني بالمواد الكيميائية، يمكن أن تضع الإطار وتديره، سيلزم أن تبقى وسائل التنفيذ حيث هي، لأن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية والمؤتمر الدولي المعني بالمواد الكيميائية يحتمل أن لا تكون لديهما القدرة على إدارة أنشطة التنفيذ والاضطلاع بها.

المختصرات

منظمة الأغذية والزراعة	الفاو
المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية	المؤتمر الدولي للمواد الكيميائية
البرنامج المشترك للمواد الكيميائية البرنامج المشترك بين المنظمات للإدارة السليمة للمواد الكيميائية	البرنامج المشترك للمواد الكيميائية
النهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية	النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	اليونيب
اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ	الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ

تحليل مزيد لخيارات تنفيذ الإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق

أولاً - مقدمة

ألف - الخلفية والغرض من هذا التحليل

٢٦ - أنشأ مجلس إدارة اليونيب بمقره ٣/٢٤ رابعاً فريقاً عاماً مخصصاً مفتوح العضوية ("الفريق العامل")، مؤلفاً من الحكومات ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية وممثلي أصحاب المصلحة، لاستعراض وتقييم خيارات تعزيز التدابير الطوعية والصكوك القانونية الدولية القائمة أو الجديدة للحد من المخاطر الناجمة عن انبعاثات الزئبق. ويسترشد الفريق العامل بالأولويات العالمية للزئبق المحددة في الفقرة ١٩ من المقرر ٣/٢٤ رابعاً. وقد عُقد الاجتماع الأول للفريق العامل في بانكوك من ١٢ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. وطلب المقرر ٣/٢٤ رابعاً إلى فرع المواد الكيميائية باليونيب "... أن يعد التقارير التحليلية والتقارير الموجزة الضرورية لعمل الفريق [العامل المفتوح العضوية]...". في الخدمة التي يقدمها بصفته أمانة للفريق العامل. ومن بين المواد الأخرى التي أعدتها الأمانة للاجتماع الأول للفريق العامل، قدمت الأمانة دراسة بعنوان "تحليل الخيارات الممكنة لمواجهة التحديات العالمية المتمثلة في الحد من الأخطار الناجمة عن انبعاثات الزئبق"، الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 (ويشار إليها فيما يلي باسم "الوثيقة OEWG.1/2").^(١)

٢٧ - وقد طلب الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية من الأمانة أن تضطلع بالأعمال التالية، في جملة أمور، في فترة ما بين الدورات:

"... بالنسبة لتحليل خيارات التنفيذ، أن تصف العملية، بما في ذلك الجوانب القانونية والإجرائية واللوجستية، التي يمكن أن تتبعها البلدان بشأن الخيارات المتعلقة باتفاقية مستقلة جديدة، وبروتوكول جديد في إطار اتفاقية استكهولم، وترتيبات طوعية، بالاستعانة بالوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/2 وبتقرير الاجتماع الأول للفريق العامل، باعتبارهما نقطة انطلاق...".

٢٨ - ويُلبي هذا التحليل ذلك الطلب المقدم إلى الأمانة.

باء - النطاق والهيكلة

٢٩ - نطاق هذا التحليل محدد في التعليمات التي وجهها الفريق العامل إلى الأمانة بشأن أعمال ما بين الدورات، على النحو الوارد في النص المقتبس أعلاه. والتحليل مبني على الوثيقة OEWG.1/2، وينبغي أن يُقرأ بوصفه ملحقاً لها. ويركز التحليل على الخيارات الثلاثة التي حددها الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية. وعلاوة على تقييم خيار وضع بروتوكول لاتفاقية استكهولم وخيار وضع اتفاقية قائمة بذاتها في سياق إطار ملزم قانوناً بشأن الزئبق، يستكشف هذا التحليل هذين الخيارين، إلى جانب الخيار الطوعي، في سياق إطار شامل أو "مجموعة" يمكن أن تحتوي على عناصر

(١) يمكن الاطلاع عليها على عنوان الإنترنت التالي: <http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG/Documents.htm>

طوعيه وعناصر قانونية على السواء. ولا يشير التحليل إلى الخيارات الأخرى المحددة في الوثيقة OEWG.1/2 إلا بصورة عابرة. وفضلاً عن ذلك، لا يبحث التحليل خيار "الوضع الراهن"، أي عدم اتخاذ أي إجراء دولي آخر طويل الأجل.

٣٠- وقد أشارت الوثيقة OEWG.1/2 تكراراً إلى الدور الهام الذي ستؤدي به الاعتبارات المالية في قدرة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على تنفيذ المزيد من الإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق، بغض النظر عما إن كانت تلك الإجراءات تتخذ في سياق طوعي أم ملزم قانوناً. وباستثناء مناقشة موجزة لبرنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية (النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية) فيما يتعلق بالإطار الطوعي بشأن الزئبق، لا يشمل نطاق هذا التحليل الاعتبارات أو الآليات المالية. وبدلاً من ذلك، يمكن الاطلاع على تلك المعلومات في ورقة مصاحبة بعنوان "الموارد المالية للإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق: مرفق البيئة العالمية والهيكل التنظيمي للصندوق المتعدد الأطراف".

٣١- وهذا التحليل معروض في ثلاثة أجزاء:

(أ) الجزء ١ (هذا الجزء) هو المقدمة؛

(ب) الجزء ٢، يناقش، تمهيداً لإجراء مزيد من التحليل، عناصر الإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق التي يمكن أن تكون مشتركة مع أي إطار شامل بشأن الزئبق، بغض النظر عن الخيار الذي قد تختاره الحكومات في نهاية المطاف. ويبين هذا الجزء طريقة لتصنيف العناصر المشتركة في أي إطار بشأن الزئبق، ويشمل جدولاً بعناصر ممكنة. ويحدد هذا الجزء أيضاً الأشكال الأساسية الثلاثة للإطار؛

(ج) الجزء ٣، يتضمن التحليل المزيد، الذي طلبه الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية، للعملية المتعلقة بالخيارات المتمثلة في بروتوكول جديد بشأن الزئبق لاتفاقية استكهولم، واتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وإطار طوعي بشأن الزئبق. وكما ذكر أعلاه فهذه الخيارات تناقش في سياق إطار ملزم قانوناً وإطار طوعي، حسب مقتضى الحال، وأيضاً في سياق مجموعة من العناصر القانونية والطوعية.

ثانياً- عناصر الإجراءات الدولية الطويلة الأجل

٣٢- تشكل الخيارات المتمثلة في اتفاقية جديدة قائمة بذاتها، وبروتوكول جديد لاتفاقية استكهولم، وتعزيز الترتيبات الطوعية، وسائل مختلفة لتصميم وتنفيذ إطار للإجراءات الدولية الطويلة الأجل بشأن الزئبق. وسواء أكان الإطار ملزماً قانوناً أم طوعياً أم مجموعة من العناصر القانونية والطوعية، يمكن أن يمثل الإطار أو المجموعة الهيكل الدولي العام للعمل التعاوني. وسيتألف الهيكل، بدوره، من محتويات أو عناصر محددة.

٣٣- ويقدم هذا الجزء لمحة عامة عن العناصر المختلفة التي يمكن أن توفر محتوى أي من هذه الأشكال الأساسية الثلاثة للأطر. كما يتضمن جدولاً يقسم العناصر الممكنة إلى أربع فئات. ثم يبحث بإيجاز الأشكال الأساسية للإطار التي قد يرغب الفريق العامل في النظر فيها.

ألف- العناصر المشتركة لإطار بشأن الزئبق

٣٤- ينبغي أن تعكس العناصر الرئيسية للإطار الخاص بالزئبق الأولويات المحددة في الفقرة ١٩ من مقرر مجلس الإدارة ٣/٢٤. ويمكن تقسيم العناصر إلى أربع فئات هي:

(أ) العناصر التي تشكل إطاراً للمسألة؛

(ب) الإجراءات أو الأنشطة المحددة لمعالجة المشكلة؛

(ج) الترتيبات ذات الصلة بتنفيذ تلك الإجراءات؛

(د) الإرشاد السياسي للإطار، وإدارة الإطار.

٣٥- ويرد أدناه وصف موجز لكل فئة من هذه الفئات من العناصر. وقد أعدت الأمانة وثيقة منفصلة تتضمن بياناً مفصلاً للعناصر المشتركة المقترحة التي يمكن أن تشكل مجتمعة أساس الإطار الخاص بالزئبق. ويرد ملخص لذلك المخطط في الجدول المدرج بعد الوصف الموجز مباشرة.

١- العناصر التي تشكل إطاراً للمسألة

٣٦- تضم هذه الفئة العناصر التي من شأنها أن توفر السياق لمشكلة الزئبق وأن تؤكد عزم الحكومات (وربما غيرها من أصحاب المصلحة) على معالجتها. ويمكن أن تشمل هذه العناصر دياحة أو إعلنان يحتويان على الإعراب عن الالتزام السياسي ووصفاً للخلفية السياسية والمؤسسية التي يوضع الإطار انطلاقاً منها. ويمكن أن تشمل هذه العناصر المبادئ التوجيهية ونطاق الإطار. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تشمل الهدف العام للإطار.

٢- الإجراءات أو الأنشطة الرامية إلى معالجة المشكلة

٣٧- تشتمل هذه الفئة من العناصر على الالتزامات أو الإجراءات الفعلية التي قد تتخذها الحكومات والجهات المشاركة الأخرى من أجل تحقيق الهدف العام للإطار. ويمكن أن تستند العناصر إلى أولويات الزئبق السبع التي حددها مجلس الإدارة في الفقرة ١٩ من المقرر ٣/٢٤. كما يمكن أن تحتوي على العديد من الأهداف الاستراتيجية الواردة في الجداول المنقحة المدرجة في الوثيقة OEWG.1/2، التي تظهر في المرفق الأول لتقرير الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية، الوارد في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.1/6.

٣٨- وقد أوضحت المناقشات التي دارت في الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية أن أفضل التقنيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية يمكن أن تؤدي دوراً هاماً في تنفيذ هذه العناصر، وأنه ينبغي إدراج أحكام بشأن وضع مبادئ توجيهية لأفضل التكنولوجيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية في المجالات ذات الصلة. ولذلك يمكن أن يدرج المفاوضون، لدى وضع إطار بشأن الزئبق، أحكاماً

تنشئ عمليات يضع بها الخبراء، بعد اعتماد الإطار، مبادئ توجيهية تفصيلية بشأن أفضل التكنولوجيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية. وعادة لا يحاول فريق عمل مثل الفريق العامل المفتوح العضوية، لدى تقديم توصيات بشأن الخيارات الممكنة، ولا مجلس الإدارة، لدى النظر في هذه الخيارات، ولا المتفاوضون حول أي إطار محتمل، الاضطلاع بهذه المهمة التفصيلية المتعمقة بأنفسهم. وبدلاً من ذلك، فإن مهمة وضع تفاصيل المبادئ التوجيهية لأفضل التكنولوجيات المتاحة وأفضل الممارسات البيئية، تترك عادة للخبراء المرشحين على نحو ملائم، نظراً لكونها مهمة ذات طابع تقني.

٣- الترتيبات المتصلة بالتنفيذ

٣٩- تشمل هذه الفئة الترتيبات التي قد تتخذها الحكومات لتعزيز احتمال أن تكون جهودها الرامية إلى التصدي لتحديات للزئبق بموجب الإطار فعالة. ويمكن أن تتضمن الفئة أحكاماً تتناول، في جملة أمور، تبادل المعلومات؛ ووضع استراتيجيات أو برامج وطنية؛ والرصد وتقديم التقارير والاستعراض؛ وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات؛ والموارد والمساعدة المالية؛ والتقييم واستعراض الفعاليين للالتزامات بموجب الإطار.

٤- الإرشاد السياسي والإدارة

٤٠- يمكن أن تشمل هذه الفئة العناصر ذات الصلة بالإرشاد السياسي العام والرقابة والإدارة للإطار. ويمكن أن تشمل عناصر هذه الفئة أيضاً أحكاماً بشأن تغيير الإطار أو زيادة تطويره حسب الاقتضاء. مرور الزمن.

جدول موجز بالعناصر المشتركة الممكنة

١- التعبير عن الالتزام السياسي ٢- مبادئ الإطار ونطاقه ٣- الهدف	ألف- العناصر التي تشكل إطار المسألة
١- خفض عرض الزئبق ٢- خفض الطلب على الزئبق في المنتجات والعمليات ٣- الحد من التجارة الدولية في الزئبق ٤- خفض انبعاثات الزئبق في الغلاف الجوي أو القضاء عليها ٥- تحقيق الإدارة السليمة بيئياً في النفايات المحتوية على الزئبق ٦- إيجاد الحلول السليمة بيئياً لتخزين الزئبق ٧- إصلاح المواقع الملوثة القائمة ٨- زيادة المعرفة	باء- الإجراءات المحددة للتصدي للتحديات التي يشكلها الزئبق
١- تبادل المعلومات وتوعية الجمهور ٢- استراتيجيات التنفيذ ٣- الرصد وتقديم التقارير والاستعراض ٤- الموارد المالية والمساعدة التقنية ٥- تقييم الفعالية واستعراض الالتزامات	جيم- الترتيبات المتصلة بالتنفيذ
١- الإرشاد السياسي أو عملية الإشراف ٢- الخدمات الإدارية	دال- الإرشاد السياسي والإدارة

باء- الأشكال الأساسية للإطار

٤١- يمكن أن يتخذ الإطار الدولي الطويل الأجل للحد من المخاطر الناجمة عن الزئبق أحد الأشكال الأساسية التالية:

(أ) إطار سياسي طوعي، غير ملزم قانوناً، للالتزامات أو الإجراءات التي تتخذ طوعاً على الصعيد الوطني أو القطاعي أو العالمي. وفي حين أن هذا الإطار يمكن، وينبغي، أن يكون مكتملاً لبرنامج شراكات الزئبق التابع لليونيب، فإنه سيكون مختلفاً عن برنامج الشراكات، لكونه في المقام الأول إطاراً لصنع السياسات، وليس على سبيل الحصر إطاراً للتنفيذ.

(ب) إطار ملزم قانوناً للالتزامات والإجراءات الوطنية أو القطاعية أو العالمية. ويمكن أن يشكل خيار الاتفاقية القائمة بذاتها أو خيار البروتوكول الملحق باتفاقية استكهولم هذا الإطار الملزم قانوناً. ويمكن أن يحتوي الإطار عادة على مزيج من الالتزامات "الصلبة" (الإلزامية) و"الرخوة" (الاختيارية) التي يمكن لها معاً أن تعالج مشكلة الزئبق العالمية بكامل نطاقها معالجة شاملة.

(ج) إطار شامل من العناصر الطوعية والقانونية. في هذا النهج "الوسط"، يمكن أن يكون الإطار الشامل والعديد من عناصره غير ملزم من قانوناً. إلا أن الإطار سيشمل عناصر قانونية معينة. ويمكن أن ترد هذه العناصر في وثيقة تحتوي على مجموعة محدودة من الالتزامات "الصلبة" (الإلزامية) المتعلقة بالأولويات الهامة أو الأهداف الاستراتيجية التي قد لا يكون ممكناً أو عملياً أن تتعهد بها البلدان طوعاً. ويمكن أن يستخدم لهذه العناصر صك قانوني قائم بذاته، أو خيار بروتوكول لاتفاقية استكهولم، أو يمكن ترد في صك قانوني مختلف. أما العناصر المتبقية فيمكن التعهد بها في إطار طوعي رسمي، بمقتضى ولايات اليونيب القائمة؛ أو من جانب كل من البلدان على حدة، عاملة على المستوى الوطني، أو في مزيج من هذه النهج

ثالثاً- تحليل مزيد للعملية المتعلقة بالخيارات

٤٢- بناء على تحليل الخيارات الوارد في الوثيقة OEWG.1/2 وتقرير الاجتماع الأول للفريق العامل، يقدم هذا الجزء إلى الفريق العامل معلومات إضافية حول خيارات إبرام بروتوكول جديد لاتفاقية استكهولم، واتفاقية جديدة قائمة بذاتها بشأن الزئبق، وتعزيز الترتيبات الطوعية لمواجهة التحديات العالمية التي يشكلها الزئبق. وفيما يلي التعليقات التي تنطبق عموماً على جميع من الخيارات.

٤٣- بغض النظر عما إن كان مجلس الإدارة قد ينشئ لجنة تفاوض حكومية دولية لوضع اتفاقية قائمة بذاتها، أو يقرر دعوة مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم إلى النظر في وضع بروتوكول، أو يطلب إلى أمانة اليونيب أو كيان آخر وضع ترتيب طوعي، سيلزم أن يدرج في قراره إرشادات سياسية واضحة بشأن طبيعة الصك أو الترتيب ونطاقه، ومجموعة العناصر الموضوعية التي ينبغي إدراجها فيه، وأية اعتبارات محددة قد يراها مجلس الإدارة بشأن تلك العناصر. ولكي يتداول مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين والخمسين بشأن اتخاذ قرار يتضمن هذه التوجيهات السياسية، ستستند مداولاته إلى توصيات الفريق العامل المفتوح العضوية. وقد استخدم مجلس الإدارة في دورته

التاسعة عشرة، في اتخاذ قراره ببدء مفاوضات لوضع اتفاقية استكهولم، استنتاجات وتوصيات الفريق العامل المخصص المعني بالملوثات العضوية الثابتة التابع للمنتدى الحكومي الدولي المعني بالسلامة الكيميائية، كأساس لنظرة في هذا الأمر، ووجه لجنة التفاوض الحكومية الدولية إلى وضع هذه الاستنتاجات والتوصيات في الاعتبار.^(٢) ويمكن أن يتوقع المرء أن أي قرار مماثل بشأن الزئبق يتخذه مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين سيعتمد بالمثل على النتائج التي يخلص إليها قبل ذلك الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق، الذي يُنشأ لتقديم المساعدة التقنية استناداً إلى الاعتبارات السياساتية بشأن هذه المسألة.

٤٤ - ويناقد هذا التحليل، فيما يتعلق بكل من الخيارين القانونيين، النهج التي يمكن أن يكون فيها نطاق الصك شاملاً أو ضيقاً. وفي هذه الفقرات، تشير عبارة "النطاق" إلى مجموعة الأولويات العالمية بشأن الزئبق التي يمكن أن يتناولها ذلك النهج، بما في ذلك مجموعة العناصر المحددة التي قد يحتوي عليها الصك. وعليه فمن شأن النهج الشامل أن يتضمن عناصر عديدة يقصد منها تلبية معظم الأولويات العالمية للزئبق أو كلها، في حين أن الصك الضيق قد لا يتناول سوى واحدة أو اثنتين من الأولويات أو قد لا يتضمن سوى عدد قليل نسبياً من العناصر.

٤٥ - ويمكن أن يستخدم تعبير "النطاق" أيضاً للإشارة إلى عدد البلدان التي يمكن أن تكون طرفاً في الصك، أو عدد البلدان التي يمكن أن تخضع لأحكام محددة من الصك. فعلى سبيل المثال، إذا كان الصك يحتوي على حدود قصوى للانبعاثات لا تكون البلدان دونها خاضعة لبعض التدابير التي ينص عليها الصك أو كلها، فيمكن وصف نطاق هذا الصك حينئذ بأنه ضيق، تبعاً للمقدار الذي توضع عنده الحدود القصوى. ولا يستخدم هذا التحليل مصطلح "النطاق" على هذا النحو.

ألف - بروتوكول بموجب اتفاقية استكهولم

٤٦ - يستند هذا القسم إلى الجزء ٣-٤-١ جزء من الوثيقة OEWG.1/2.

٤٧ - وفي هذا الخيار، تقوم الأطراف في اتفاقية استكهولم بوضع واعتماد بروتوكول للاتفاقية. ومن الناحية القانونية، سيكون البروتوكول معاهدة منفصلة ومستقلة عن الاتفاقية، في حين أن من المتوقع أن يرر وجود صلة معينة بين البروتوكول والاتفاقية وضع هذا البروتوكول في إطار اتفاقية استكهولم على وجه التحديد. وستكون للبروتوكول هيئة إدارية حاکمة مستقلة قانوناً عن الاتفاقية - مثلاً "اجتماع الأطراف" أو، إذا كان مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم سيكون هو اجتماع الأطراف للبروتوكول، فحينئذ "مؤتمر الأطراف بوصفه اجتماع الأطراف" - ولن يغير البروتوكول الالتزامات القائمة للأطراف بموجب الاتفاقية، ما لم يتضمن البروتوكول أحكاماً تهدف إلى ذلك.

(٢) أنظر الفقرة ٨ من قرار مجلس إدارة اليونيب بشأن العمل الدولي لحماية الصحة البشرية والبيئة من خلال تدابير لخفض و/أو القضاء على انبعاثات وتصريفات الملوثات العضوية الثابتة بما في ذلك وضع صك دولي ملزم قانوناً، UNEP/GC.19/13 C (1997)، الذي يمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=96&ArticleID=1470&l=en>.

الجانِب القانوني لبدء مفاوضات لوضع بروتوكول

٤٨ - المسألة الفاصلة فيما يتعلق بوضع بروتوكول لاتفاقية استكهولم هي ما إن كانت اتفاقية استكهولم، بالنظر إلى نطاقها، تسمح بوضع هذا البروتوكول بشأن الزئبق، وما إن كانت لمؤتمر الأطراف سلطة بدء مفاوضات أساسا. وفي هذا الصدد، قد يلزم أن يقوم مؤتمر الأطراف بدراسة وتحديد العلاقة بين نطاق الاتفاقية، الذي يشمل الملوثات العضوية الثابتة والإجراءات الدولية بشأن الزئبق، قبل أن يتخذ قراراً بشأن وضع بروتوكول. وقد تنطوي هذه المداولات على مناقشة حول تفسير أحكام الاتفاقية.

٤٩ - ويمكن أن تستند الحجة القانونية التي تدعم وضع بروتوكول لاتفاقية استكهولم إلى أن الانبعاثات الناتجة من النشاط البشري لأي نوع من الزئبق يمكن في نهاية المطاف أن تتحول في البيئة إلى ميثيل الزئبق،^(٣) وإلى أن ميثيل الزئبق له خصائص الملوثات العضوية الثابتة.^(٤) واستناداً إلى هذه الحجة، يستمد مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم سلطته لوضع واعتماد البروتوكول من المادة ١٩-٥ (د) من الاتفاقية، التي تنص على ما يلي:

٥٠ - يؤدي مؤتمر الأطراف ... المهام التي توكلها إليه الاتفاقية، وتحقيقاً لهذه الغاية: ... (د) ... ينظر في أي إجراءات إضافية قد تكون ضرورية لتحقيق أهداف الاتفاقية، ويضطلع بها.

٥١ - وعليه فاستناداً إلى هذه الحجة يكون مؤتمر الأطراف في حدود ولايته إذا اعتمد بروتوكولاً بشأن الزئبق، إذا كان يعتقد أن ذلك ضروري لإحراز تقدم في تحقيق أهداف الاتفاقية.

(٣) أنظر مثلاً، UNEP Chemicals, GLOBAL MERCURY ASSESSMENT 34, fig. 2.2 (2002), <http://www.chem.unep.ch/mercury/Report/GMA-report-TOC.htm>.

(٤) لدى النظر في بدء مفاوضات حول بروتوكول بشأن الزئبق، قد ترغب أطراف اتفاقية استكهولم في أن تبحث، كمسألة سياسات، ما إن كان ميثيل الزئبق يفي بمعايير الفرز الخاصة بالملوثات العضوية الثابتة الإضافية، والواردة في المرفق دال للاتفاقية. غير أنه لا يوجد شرط قانوني بأنها يجب أن تفي بتلك المعايير. والواقع أن أياً من المواد الأصلية الاثني عشرة لم يخضع للفرز في إطار المرفق دال، ويمكن أن يقال إن بعضها ربما لم يكن ليتأهل للإدراج في القائمة لو اشترط ذلك الفرز. وبدلاً من ذلك، اتخذت الحكومات قراراً سياسياً بأنها ستعامل المواد الاثني عشرة باعتبارها ملوثات عضوية ثابتة. ويمكن أن يتخذ المتفاوضون حول بروتوكول في إطار اتفاقية استكهولم قراراً سياسياً مماثلاً بشأن ميثيل الزئبق، إذا رغبت في ذلك. وحتى إذا أخضع ميثيل الزئبق للفرز في إطار معايير المرفق دال، فيحتمل إلى أقصى حد أن يفي بها. فمجموع الأدلة العلمية يثبت جيداً أن ميثيل الزئبق سام ويتراكم في الأحياء ويخضع للنقل في البيئة لمسافات طويلة في الأنواع المهاجرة. غير أن عمره النصف في أنواع الأسماك (التي توفر المصدر الرئيسي لتعرض البشر لميثيل الزئبق) يتراوح بين ١٣٠ يوماً و١٠٣٠ يوماً، بالنسبة إلى الملاحظات التجريبية التي تزيد مدتها على ثلاثة أشهر، وترجع الاختلافات الملاحظة إلى حجم أحسام الأنواع ودرجة حرارة المياه المحيطة. أنظر:

Marc Trudel and Joseph B. Rasmussen, *Modeling the Elimination of Mercury by Fish*, 31 ENVIRONMENTAL SCIENCE & TECHNOLOGY 1716-22 (1997), <http://pubs.acs.org/cgi-bin/jtext?esthag/31/i06/html/es960609t>.

وينبغي أن تفي هذه الحقائق بالمعيار الواردة في الفقرة ١(ب) ٢٤ من المرفق دال والمتمثل في الأدلة على أن المادة الكيميائية تتسم، خلاف ذلك، بقدر كاف من الثبات يبرر اعتبارها ضمن نطاق الاتفاقية [اتفاقية استكهولم].

٥٢ - غير أنه يجدر بالملاحظة أن أي إجراء من مؤتم الأطراف يجب أن يكون متماشياً مع الاتفاقية. والهدف العام من الاتفاقية هو، بموجب المادة ١، "حماية الصحة البشرية والبيئة من الملوثات العضوية الثابتة"^(٥) وميثيل الزئبق هو من الملوثات العضوية الثابتة المنتجة بصورة طبيعية في البيئة من الزئبق المنبعث من المصادر البشرية وغيرها من المصادر. وتتطلب حماية صحة الإنسان والبيئة من ميثيل الزئبق معالجة جميع المصادر البشرية للزئبق، ومع ذلك فإن الانبعاثات البشرية المصدر من الزئبق في أشكاله غير العضوية قد لا تكون مشمولة باتفاقية استكهولم كما هي قائمة حالياً. وعليه، فقد يتعين على مؤتمر الأطراف أن ينظر في الوسائل التي يراها ضرورية لتحقيق هدف الاتفاقية المتمثل في حماية صحة الإنسان والبيئة من الملوث العضوي الثابت ميثيل الزئبق، بما في ذلك جدوى وضع واعتماد بروتوكول يمكن أن يشمل داخل نطاقه جميع أشكال الزئبق^(٦) وفي هذا السياق، قد تكون هناك حجة مفادها أن اتخاذ تدابير رقابية للتصدي لميثيل الزئبق وسلاتفه سيتطلب أولاً اتباع العملية المنصوص عليها في المادة ٨ من الاتفاقية لإدراج المادة الكيميائية في المرفق جيم، قبل اتخاذ قرار بوضع بروتوكول جديد قد يشكل تدابير إضافية زيادة على تلك الواردة في الاتفاقية.

٥٣ - ويجدر بالقراء أن يلاحظوا أن هذا المنطق يقوم على دور الزئبق كمادة سليفة للملوثات العضوية الثابتة، ولا ينطبق على المواد التي لا تشترك معه في هذه الخاصية.

٥٤ - ويمكن أن تمثل حجة قانونية مختلفة تدعم صلاحية مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم لوضع بروتوكول بشأن الزئبق في أن "أهداف الاتفاقية" يمكن أن تفسر على أنها تشمل أي مواد كيميائية، بما في ذلك المواد الكيميائية غير العضوية، تشارك في خصائص الثبات، والتراكم في الأحياء، وطول مدى النقل في البيئة، والآثار الضارة. بيد أنه قد يكون من الصعب التوفيق بين هذه الحجة والهدف العام للاتفاقية الوارد في المادة ١ منها والمتمثل في حماية صحة الإنسان والبيئة من الملوثات العضوية الثابتة. وبناء على ذلك، من المرجح أن هذه الحجة قد لا تحتاز الاختبار السياسي المبين أعلاه.

٢- التصميم والتأزر

٥٥ - يمكن أن تستخدم الحكومات بروتوكول الزئبق الملحق باتفاقية استكهولم إما باعتباره إطاراً ملزماً قانونياً بشأن الزئبق أو باعتباره العنصر القانوني في إطار شامل من العناصر الطوعية والقانونية.

(٥) الأمثلة على "الأهداف" الإضافية في إطار الاتفاقية تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، هدف الحد من الإطلاقات المقصودة للملوثات العضوية الثابتة من الإنتاج والاستخدام أو القضاء عليها (المادة ٣)؛ وهدف خفض الإطلاقات غير المقصودة للملوثات العضوية الثابتة من الإنتاج أو القضاء عليها (المادة ٥)؛ وهدف خفض إطلاقات الملوثات العضوية الثابتة من المخزونات والفضلات أو القضاء عليها (المادة ٦). وجميع هذه الأهداف المحددة داخلية في نطاق الهدف الأم للاتفاقية، المبين في المادة ١.

(٦) لن يكون هناك كبير جدوى للتفاوض على بروتوكول لاتفاقية استكهولم أو اعتماده إذا كان مقتصرًا على الانبعاثات البشرية لميثيل الزئبق. وبدلاً من ذلك، ربما يمكن أن تضاف الإطلاقات البشرية لميثيل الزئبق إلى اتفاقية استكهولم بموجب الإجراء الوارد حالياً في المادة ٨ منها والخاص بإدراج المزيد من الملوثات العضوية الثابتة في المرفقات. غير أنه بالنظر إلى أن الانبعاثات البشرية لميثيل الزئبق لا تشكل سوى جزء صغير من مشكلة الزئبق العالمية فإن قيمة هذا النهج يحتمل أن تكون محدودة.

(أ) إطار ملزم قانوناً

٥٦- لكي يكون البروتوكول إطاراً ملزماً قانوناً بشأن الزئبق، يمكن أن يشمل كثيراً من العناصر المشتركة المحددة في "الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة"، الوارد في الصفحتين ١٤ و ١٥ أعلاه، أو كل تلك العناصر. ويمكن أن يكون الهيكل العام للبروتوكول مماثلاً لهيكل اتفقيه استكهولم الأم. وكما هو الحال في الاتفاقية الأم، يمكن تحديد بعض الالتزامات الأساسية في متن البروتوكول، ثم توضع تفاصيلها في المرفقات التقنية التي تحدد، على وجه أخص، المعايير التي سيلزم الوفاء بها أو الأهداف التي سيلزم بلوغها والسياسات والتدابير التي يمكن تحقيقها بها. وقد لا يكون من الضروري إنشاء بعض عناصر تنفيذ البروتوكول (على سبيل المثال، استراتيجيات التنفيذ؛ والرصد وتقديم التقارير والاستعراض؛ وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات؛ والموارد المالية) كعناصر جديدة، بل بدلاً من ذلك يمكن أن يشار إلى الأحكام المقابلة من الاتفاقية أو البناء عليها.

٥٧- وبالإضافة إلى هذه العناصر المشتركة المبينة في الجدول الموجز، يمكن (ولكن لا يلزم) أن يتضمن البروتوكول أحكاماً بشأن عناصر تنفيذ أخرى مثل تسوية المنازعات وعدم الامتثال. ويحتمل أن تتأثر العناصر التي يتم إدراجها في البروتوكول بأي توصيات قد يقدمها مجلس الإدارة إلى مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، ولكنها ستوقف في نهاية المطاف على القرارات المستقلة التي سيتخذها مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم بشأن المسألة. وكما هو الحال في معظم المعاهدات البيئية المتعددة الأطراف، يمكن أن يتضمن البروتوكول التزامات "صلبة" (إلزامية) والتزامات "رخوة" (اختيارية) على السواء.

٥٨- ومن الطبيعي أن يكون البروتوكول الخاص بالزئبق في إطار اتفاقية استكهولم قابلاً للإدراج ضمن التوصيات المتعلقة بـ"التآزر" المقدمة من الفريق العامل المشترك المخصص المعني بتعزيز التعاون والتنسيق بين اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم. وذلك لأن البروتوكول سيكون جزءاً من الإطار العام لاتفاقية استكهولم، وبالتالي يمكن اعتباره داخلياً في نطاق توصيات الفريق العامل المذكور، دون حاجة إلى تنقيحها. وتتعلق هذه التوصيات، في جملة أمور، بالاستخدام المنسق فيما بين الاتفاقيات الثلاث للمكاتب والمراكز الإقليمية؛ وتقديم التقارير الوطنية على نحو منسق ومتزامن، وتنسيق آليات الامتثال، والتعاون بشأن المسائل التقنية والعلمية؛ والتشارك في الوصول إلى المستفيدين وتوعية الجمهور وتبادل المعلومات؛ والتشارك في الوظائف الإدارية وتعبئة الموارد والإدارة المالية؛ والتشارك في الخدمات القانونية وخدمات المعلومات؛ وتنسيق الاجتماعات بين الاتفاقيات.^(٧) ويمكن أن تنظر اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم، على التوالي، في اجتماعاتها القادمة، في توصيات الفريق العامل.

(٧) أنظر تقرير الفريق العامل: Report of the Ad hoc Joint Working Group on Enhancing Cooperation and Coordination Among the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions and the work of its third meeting, UNEP/FAO/CHW/RC/POPS/JWG.3/3, annex I (2008), http://ahjwg.chem.unep/documents/3rdmeeting/ahjwg03_03_REP.pdf

(ب) إطار شامل من عناصر طوعية وعناصر قانونية

٥٩ - يمكن أن لا يشمل البروتوكول الملحق باتفاقية استكهولم، كجزء من إطار شامل أو "مجموعة" من العناصر القانونية والطوعية، سوى عدد محدود من العناصر المشتركة المحددة في الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة. وهذه العناصر يمكن أن تشمل العناصر التي اتفقت الحكومات على أنه لا يمكن الاضطلاع بها بنجاح دون ولاية قانونية دولية. وعليه فيحتمل أن يكون نطاق البروتوكول في حالة هذا النهج أضيق كثيراً من نطاقه في حالة الإطار الشامل والملزم قانوناً بشأن الزئبق. وقد لا يتطلب البروتوكول الضيق، رهنا بنطاق التزاماته وعمقها، جميع العناصر ذات الصلة بالتنفيذ المحددة في الجدول الموجز باعتبارها من "الترتيبات ذات الصلة بالتنفيذ"، أو قد لا يتطلب تفصيل هذه العناصر بنفس التوسع الذي قد يلزم في حالة الإطار الملزم قانوناً. ويمكن أن تشمل هذه العناصر، على وجه الخصوص، الحاجة إلى خطط تنفيذ وطنية؛ والرصد وتقديم التقارير والاستعراض؛ وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات؛ والموارد المالية.

٦٠ - وتنطبق هنا بنفس القدر التعليقات حول التأزر الواردة في الفقرة ٥٨ أعلاه. بيد أنه، خلافاً لبروتوكول اتفاقية استكهولم الذي يشكل إطاراً شاملاً وملزماً قانوناً بشأن الزئبق، يمكن أن يسهم البروتوكول المحدود الذي يشكل جزءاً من مجموعة شاملة من العناصر القانونية والطوعية في تجزئة الجهد العام الرامي إلى معالجة مسألة الزئبق. ويمكن أن يحدث ذلك لأن البروتوكول سيكون خاضعاً لوظيفة مؤتمر الأطراف/اجتماع الأطراف في سياق اتفقيه استكهولم، في حين يحتمل أن يخضع الإطار العام بشأن الزئبق وعناصره الطوعية لهيكل مؤسسي مختلف ذي منظور مختلف. وهذه الهياكل الحاكمة المنفصلة يمكن أن تجعل تنسيق السياسات أكثر صعوبة إلى حد ما مما قد يكون الحال إذا كانت العناصر القانونية الخاصة بالزئبق واردة في صك قائم بذاته يوضع ويقرر كجزء من مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية. وربما يكون بالوسع التقليل من هذا الخطر إلى أدنى حد إذا قام كل من مؤتمر الأطراف في اتفقيه استكهولم والكيان الذي يضع العناصر الطوعية للإطار بالتشديد بعناية على ضرورة تحقيق التأزر والتنسيق بين جميع أجزاء مجموعة العناصر التي يشتمل عليها الإطار.

٣- إطلاق العملية

٦١ - يمكن بدء عملية النظر في وضع بروتوكول لاتفاقية استكهولم بطريقتين: (١) يمكن أن يدعو مجلس إدارة اليونيب مؤتمر الأطراف في اتفقيه استكهولم إلى النظر في هذه المسألة، أو (٢) يمكن أن ينظر مؤتمر الأطراف في المسألة من تلقاء نفسه. وستكون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم، سواء أكان ينظر في هذه المسألة مستجيباً لدعوة من مجلس الإدارة أم بمبادرته الذاتية، السلطة الحصرية ليقرر بدء أو عدم بدء مفاوضات حول بروتوكول لاتفاقية استكهولم.

(أ) دعوة من مجلس الإدارة

٦٢ - يمكن أن يدعو مجلس الإدارة مؤتمر الأطراف في اتفقيه استكهولم، عن طريق اتخاذ قرار رسمي بهذا الشأن كجزء من قرار بشأن الزئبق، إلى النظر في بدء المفاوضات حول وضع بروتوكول. ويمكن أن يكون المدى تفصيل عرض التوصيات التي يقدمها مجلس الإدارة إلى مؤتمر الأطراف - بما في ذلك

الطبيعة المحددة للإطار الشامل بشأن الزئبق الذي يقترحه والعناصر الموضوعية التي يعتقد أنه ينبغي إدراجها في البروتوكول - أثر في مدى استعداد مؤتمر الأطراف لقبول الدعوة. وعليه يمكن أن يكون أكثر فائدة لمؤتمر الأطراف تقديم دعوة من مجلس الإدارة تحتوي على اقتراحات محددة تحديداً كاملاً، مماثلة في التفاصيل للتعليمات التي قد يوجهها مجلس الإدارة إلى لجنة تفاوض حكومية دولية.^(٨) ولن تؤدي الدعوة المقدمة من مجلس الإدارة، في حد ذاتها، إلى إدراج هذه المسألة في جدول الأعمال المؤقت لمؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم. ولكي يحدث ذلك، يلزم أن يقوم طرف أو أطراف في اتفقيه استكهولم باقتراح هذا البند لأمانة الاتفاقية، قبل ستة أسابيع على الأقل من بدء الاجتماع.^(٩)

(ب) مبادرة من مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم

٦٣ - يمكن أيضاً أن يقترح طرف أو أطراف في اتفقيه استكهولم هذا البند من جدول الأعمال دون صدور قرار أو دعوة من مجلس الإدارة بهذا الشأن. ويمكن أن يفعل الطرف ذلك إما قبل انعقاد دورة مجلس الإدارة (مع توقع أن يقوم مجلس الإدارة في وقت لاحق باتخاذ قرار داعم، أو دون ذلك التوقع)، أو بعد دورة لمجلس الإدارة لا يكون المجلس قد اتخذ فيها قراراً بشأن البروتوكول. وإذا وافق مؤتمر الأطراف على أن يدرج في جدول أعماله النظر في مسألة الزئبق، في أي من الحالتين، فسينظر في المسائل المرتبطة بوضع بروتوكول بشأن الزئبق بمبادرته الذاتية. ويمكن أن يقوم الطرف الذي يقدم الاقتراح أو الأطراف التي تقدمه، قبل اجتماع مؤتمر الأطراف، بتقديم معلومات مفصلة عن النطاق الممكن للبروتوكول والعناصر التي قد يحتوي عليها. وسيلزم ذلك على وجه الخصوص إذا لم يتخذ مجلس الإدارة قراراً يحتوي على الدعوة، أو إذا لم يقدم إلى مؤتمر الأطراف توصياته المفصلة الخاصة بشأن طبيعة الصك ونطاقه ومضمونه.

(ج) القرار والولاية

٦٤ - سواء وافق مؤتمر الأطراف على الدعوة المقدمة من مجلس الإدارة لوضع بروتوكول أم نظر مؤتمر الأطراف في إطار وضع البروتوكول بمبادرته الذاتية، فسيتطلب من أمانة اتفقيه استكهولم تقديم تقرير إلى مؤتمر الأطراف عن الآثار الإدارية والمتعلقة بالميزانية التي قد تترتب على الاقتراح.^(١٠) وعليه

(٨) يمكن اتخاذ قرار مجلس الإدارة بتشكيل لجنة التفاوض الدولية بشأن اتفاقية ستوكهولم نموذجاً لهذه التعليمات. الرجاء الاطلاع على مقرر مجلس الإدارة ١٩/١٣ جيم المذكور في الحاشية ٢ أعلاه (بما في ذلك المراجع المشار إليها والمرفق).

(٩) أنظر النظام الداخلي لاتفاقية ستوكهولم، المادتين ١٠ و ١١، ومرفق مقرر اتفاقية ستوكهولم ١/١، الوثيقة UNEP/POPS/COP.1/31 (٢٠٠٥)، على الموقع الشبكي: <http://chm.pops.int/Convention/COPs/Decisions/#Recommendations/tabid/208/language/en-US/Default.aspx>.

وبعد أن تعد الأمانة جدول الأعمال المؤقت، ولكن قبل بدء الاجتماع، يجوز للطرف أن يقترح بنوداً إضافية في جدول الأعمال. وورهننا باتفاق بين الأمانة ورئيس مؤتمر الأطراف، يمكن إدراج هذه البنود في جدول أعمال مؤقت تكليفي. أنظر المرجع نفسه، المادة ١٢. ولدى اعتماد جدول الأعمال لاجتماع عادي، يجوز لمؤتمر الأطراف أن يحذف البنود أو يؤولها أو يعدلها، ويجوز أن يضيف البنود التي يعتبرها "عاجلة وهامة". المرجع نفسه، المادة ١٣ (أ).

(١٠) أنظر المرجع نفسه، المادة ١٥.

فقد يرغب الطرف الذي يقترح هذا البند من جدول الأعمال، أو الأطراف التي تقترحه، في التعاون مع الأمانة للنظر في كيفية استيعاب تلك الآثار.

٦٥- ويجتمع مؤتمر الأطراف في اتفقيه استكهولم حالياً على أساس جدول زمني مدته سنتان. وسيكون الاجتماع العادي التالي الذي يمكن فيه أن ينظر في بروتوكول خاص بالزئبق هو مؤتمر الأطراف الرابع الذي سيعقد في أيار/مايو ٢٠٠٩. وسيعقد ذلك الاجتماع في الشهر الثالث بعد الدورة الخامسة والعشرين لمجلس الإدارة، التي من المقرر أن ينظر فيها مجلس الإدارة في نتائج أعمال الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية المعني بالزئبق بهدف اتخاذ قرار بشأن التقرير الختامي للفريق العامل^(١١). وعليه فإذا قرر مجلس الإدارة في دورته الخامسة والعشرين أن يطلب إلى مؤتمر الأطراف في اتفقيه استكهولم أن ينظر في بدء مناقشات لوضع بروتوكول بشأن الزئبق، وإذا قرر مؤتمر الأطراف أن يدرج البروتوكول في جدول أعماله، فيمكن أن يفعل ذلك بعد وقت وجيز.

٦٦- وإذا قرر مؤتمر الأطراف بدء مفاوضات لوضع بروتوكول، فيمكن أن ينشئ فريقاً عاملاً مخصصاً تسند إليه ولاية لهذا الغرض. ويمكن أن ينص قرار مؤتمر الأطراف على ولاية تلك الهيئة والتعليمات الموجهة إليها، التي يمكن أن تتضمن حداً زمنياً لإجراء المفاوضات واحتتامها. وبالإضافة إلى ذلك، أو بدلاً من ذلك، يمكن أن يدعو أحد الأطراف مؤتمر الأطراف إلى القيام بأعمال بشأن المسألة في الاجتماع الاستثنائي الذي سيعقد بين مؤتمر الأطراف الرابع ومؤتمر الأطراف الخامس (الذي سيعقد لولا ذلك بعد عامين من مؤتمر الأطراف الرابع). ويمكن أن يُعقد اجتماع استثنائي لمؤتمر الأطراف إذا أيد انعقاده ثلث الأطراف في اتفاقية استكهولم على الأقل. ويسمح عادة للمراقبين في اتفقيه استكهولم، بما في ذلك الدول غير الأطراف، بالمشاركة في المناقشات المتعلقة بروتوكول في إطار الأفرقة العاملة، وإلى حد أقل، في الجلسات العامة لمؤتمر الأطراف. إلا أنه لا يسمح إلا للأطراف في اتفقيه استكهولم بالمشاركة في المفاوضات الرسمية واتخاذ القرارات، ما لم يتفق مؤتمر الأطراف على نظام داخلي مختلف.

(د) عدم اتخاذ أي قرار

٦٧- إذا قرر مؤتمر الأطراف عدم قبول دعوة مجلس الإدارة لبدء المفاوضات، أو إذا لم يتمكن من اختتام المناقشة واتخاذ قرار بشأن المسألة في مؤتمر الأطراف الرابع، فلا يمكن اتخاذ أي إجراء آخر بشأن البروتوكول إلى حين الاجتماع القادم لمؤتمر الأطراف (أي بعد عامين)، ما لم يتفق مؤتمر الأطراف على إنشاء فريق عامل لمواصلة النظر في المسألة خلال الفترة بين الدورتين.

٤- الحد الزمني للمفاوضات

٦٨- إذا قرر مؤتمر الأطراف بدء مفاوضات بشأن وضع بروتوكول، فسيؤثر الحد الزمني للفترة التي قد تلزم لوضع الصك واعتماده بما يلي: (١) مدى ضيق أو سعة النطاق الذي قد يقرر مؤتمر الأطراف في البروتوكول أن يكون للصك و(٢) مدى تواتر اجتماعات الهيئة الفرعية لمؤتمر الأطراف أو الاجتماعات الاستثنائية لمؤتمر الأطراف التي قد يأذن مؤتمر الأطراف بعقدتها لوضع البروتوكول.

(١١) أنظر مقرر مجلس الإدارة ٣/٢٤ رابعاً.

وسيتأثر تواتر دورات التفاوض تأثراً مباشراً بمدى توافر الأموال الخارجة عن الميزانية اللازمة لدعم تكاليف عقد تلك الدورات، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بضمان مشاركة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتأثر إنتاجية هذه الدورات بالضمانات والترتيبات المتعلقة بتوافر الموارد المالية لمساعدة تلك البلدان على تنفيذ أي اتفاق ينتج من هذه الدورات. وسيكون دخول البروتوكول حيز النفاذ متوافقاً أساساً على عدد البلدان التي يلزم أن تصدق عليه أو تقبله أو توافق عليه أو تنضم إليه.

٦٩- وإذا اتفق مؤتمر الأطراف على وضع بروتوكول ضيق النطاق نسبياً، وإذا أذن لفريق عامل بالاضطلاع بأعمال متواترة فيما بين الدورات واتفق على عقد اجتماع استثنائي لمؤتمر الأطراف، فيمكن أن يكون من المعقول أن يضع مؤتمر الأطراف الصيغة النهائية للبروتوكول ويعتمده في وقت أقصر نسبياً من الوقت اللازم لوضع صك شامل ملزم قانوناً.

٧٠- وفي المقابل، إذا توخى مؤتمر الأطراف وضع صك شامل أو معقد، ولكن لم يوافق على عقد أي دورات استثنائية لمؤتمر الأطراف ووافق على عقد اجتماع واحد فقط للفريق العامل خلال فترات ما بين الدورات، فعندئذٍ يحتمل أن يتطلب وضع البروتوكول وقتاً أطول بكثير.

٥- اعتبارات إضافية

(أ) الأثر في جدول أعمال اتفاقية استكهولم

٧١- سيتطلب وضع البروتوكول عملاً مكثفاً بالضرورة وسيستوجب جزءاً كبيراً اهتمام أطراف الاتفاقية والأمانة. وفيما يتعلق بالأمانة، يمكن أن يدعو مؤتمر الأطراف المدير التنفيذي لليونيب، الذي يوفر وظائف الأمانة للاتفاقية، إلى اتخاذ الترتيبات اللازمة لدعم الأمانة لهذه المفاوضات، ملاحظاً أن أمانة اليونيب سبق أن قامت بذلك للعديد من المفاوضات على المعاهدات. وعلى أية حال سيكون توافر التمويل الكافي وتخصيص الموارد الكافية ضرورة حتمية.

٧٢- وستشكل المناقشة حول البروتوكول وإجراء المفاوضات اللازمة لوضعه بنداً إضافياً كبيراً في جدول الأعمال لن يكون معظم الأطراف في اتفقيه استكهولم قد توقعوه في تصورهم الأصلي للاتفاقية. وستتطلب مناقشة هذا الموضوع إعادة النظر في جدول أعمال مؤتمر الأطراف وأولوياته. كما يحتمل أن ينتقص من قدرة مؤتمر الأطراف على معالجة بنود هامة أخرى في جدول الأعمال في مؤتمر الأطراف الرابع، مثل عملية إضافة ملوثات عضوية ثابتة إلى الاتفاقية، أو يمكن أن يؤدي إلى ضغط يرمي إلى فتح الاتفاقية للتعديل. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يستمر في إحداث تأثير كبير خلال الوقت اللاحق الذي ستفاوض فيه الأطراف على البروتوكول وتعتمده.

(ب) الإجراءات المؤقتة بشأن الزئبق

٧٣- يحتمل أن يستغرق التفاوض على أي صك ملزم بشأن الزئبق واعتماده ودخوله حيز النفاذ عدة سنوات. ويمكن أن يكون من المستصوب اتخاذ تدابير تخفيفية طوعية مؤقتة بشأن الزئبق بين الدورة

الخامسة والعشرين لمجلس الإدارة وموعد بدء نفاذ الصك، وذلك للتصدي لمشكلة الزئبق الآن وللبدء في وضع الإجراءات والآليات التي يمكن أن تسهم في نجاح تنفيذ الصك.

٧٤ ويمكن أن تضع الحكومات واليونيب وسائر المنظمات الحكومية الدولية وتنفذ تدابير تكميلية طوعية مؤقتة في إطار خيار وضع بروتوكول لاتفاقية استكهولم، وخصوصاً فيما يتعلق بالعناصر التي قد لا تحتاج إلى صك ملزم قانوناً لتنفيذها على نحو فعال. ويمكن أن تعين هذه التدابير على وجه التحديد في مقرر من مجلس الإدارة، على غرار الطريقة التي طلب بها مجلس الإدارة إلى المدير التنفيذي أن يشرع فوراً في اتخاذ إجراءات بشأن الملوثات العضوية الثابتة كجزء من مقرره ١٣/١٩ جيم، الذي أنشأ فيه أيضاً لجنة التفاوض الحكومية الدولية لاتفاقية استكهولم.^(١٢) غير أنه، بالنظر إلى أن عملية التفاوض على البروتوكول سوف تجري تحت سلطة مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم وليس مجلس الإدارة، فيمكن أن يكون دمج تلك التدابير المؤقتة في عملية البروتوكول أصعب بعض الشيء في بعض الحالات، ما لم يقبل مؤتمر الأطراف وضع الترتيبات اللازمة لذلك. وبالإضافة إلى ذلك، فلأن مجلس الإدارة يستطيع فقط أن يدعو مؤتمر الأطراف في اتفاقية استكهولم ولكن لا يستطيع ضمان أن المؤتمر سيقبل دعوته لبدء مفاوضات بشأن البروتوكول، فقد يكون من الضروري أن يوضح قرار مجلس الإدارة أن الشروع في هذه التدابير المؤقتة لا ينبغي أن تكون متوافقاً على اتخاذ قرار إيجابي بهذا الصدد من جانب مؤتمر الأطراف.

(ج) الموارد المالية

٧٥- للحصول على معلومات عن هذا الموضوع، يرجى الرجوع إلى الورقة المصاحبة بشأن "الموارد المالية".

باء- اتفاقية قائمة بذاتها

٧٦- يستند هذا القسم إلى الجزء ٣-٤-٢ من الوثيقة OEWG.1/2.

٧٧- وقد اتخذت الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف واحداً من نهجين أساسيين: نهج الإطار/البروتوكول، أو نهج التدابير الرقابية. ويضع نهج الإطار/البروتوكول إطاراً وهيكلًا حاكماً للتصدي لمشكلة واسعة، ولكنه يترك وضع معظم الأهداف والجدول الزمني الملزمة قانوناً، وغيرها من التدابير الرقابية المحددة، لبروتوكولات تكميلية توضع في المستقبل. ومن الأمثلة على ذلك اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون لعام ١٩٨٥ وبروتوكول مونتريال الملحق بها، واتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا لعام ١٩٧٩ بشأن التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود، (اتفاقية التلوث الجوي) وبروتوكولاتها الثمانية، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لعام ١٩٩٢ وبروتوكول كيوتو الملحق بها.

٧٨- وفي المقابل، يحتوي نهج التدابير الرقابية على التعهدات الملزمة التي تعتقد الحكومات مجتمعة أنها لازمة لمعالجة المشكلة. وهي تشمل عادة مرفقاً تقنياً واحداً أو أكثر قد ترد فيه قائمة بالمواد الكيميائية المحددة التي تخضع للتدابير الرقابية الأساسية، أو يقدم المزيد من التفاصيل المحددة للكيفية التي ستعمل بها

(١٢) أنظر الفقرة من ١٣ مقرر مجلس الإدارة ١٣/١٩ جيم، المذكور في الحاشية ٢ أعلاه.

التدابير الرقابية. ونهج التدابير الرقابية هو النهج الذي استخدم للصكوك الملزمة قانوناً في مجموعة المواد الكيميائية والنفايات (أي اتفاقيات استكهولم وروتterdam وبازل). ولذلك، قد يكون من المعقول أن نفترض أن هذا النهج، وليس نهج الإطار/البروتوكول، سيكون أكثر ملاءمة للاستخدام لاتفاقية قائمة بذاتها بشأن الزئبق.^(١٣) وعليه تقدّم التعليقات في هذا الباب في سياق نهج التدابير الرقابية بشأن اتفاقية قائمة بذاتها.

١- التصميم

٧٩- يمكن أن تستخدم الحكومات اتفاقية قائمة بذاتها إما لوضع إطار شامل ملزم قانوناً بشأن الزئبق أو باعتبارها العنصر القانوني لإطار شامل مؤلف من عناصر طوعية وعناصر قانونية.

(أ) إطار ملزم قانوناً

٨٠- بالنسبة إلى الإطار الشامل الملزم قانوناً بشأن الزئبق، يمكن أن يشتمل التصميم الأساسي للاتفاقية القائمة بذاتها على العديد من العناصر المشتركة المبينة في الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة أو كل تلك العناصر (انظر الصفحتين ١٤ و ١٥). ويمكن أن يكون الهيكل العام للاتفاقية ممثلاً لهيكل اتفقيه استكهولم، مع تحديد الالتزامات الأساسية المحددة في متن الاتفاقية. ويمكن عندئذ وضع تفاصيل بعض هذه الالتزامات بالتفصيل في المرفقات التقنية، التي تحدد، على وجه أخص، المعايير التي يلزم الوفاء بها أو الأهداف التي يلزم بلوغها والسياسات والتدابير التي يمكن تحقيقها بها. ومثل خيار البروتوكول أيضاً، يمكن (ولكن لا يلزم) أن يتضمن خيار الاتفاقية القائمة بذاتها أحكاماً بشأن عناصر تنفيذ أخرى، مثل تسوية المنازعات وعدم الامتثال. وكما هو الحال في معظم المعاهدات البيئية المتعددة الأطراف، يمكن أن تتضمن الاتفاقية القائمة بذاتها التزامات "صلبة" والتزامات "رخوة" على السواء. وسيكون متروكا لمجلس الإدارة أن يزود لجنة التفاوض الحكومية الدولية، في مقرره بشأن هذه المسألة، بإرشادات سياساتية حول مجموعة العناصر الموضوعية التي ينبغي أن تدرج في الاتفاقية القائمة بذاتها، فضلاً عن أي اعتبارات محددة قد يراها مجلس الإدارة فيما يتعلق بتلك العناصر، في حين أن تفاصيل أحكام الاتفاقية ينبغي التفاوض عليها والبت فيها جمعياً من جانب لجنة التفاوض الحكومية الدولية.

(ب) إطار شامل من العناصر الطوعية والعناصر القانونية

٨١- في حالة الإطار الشامل أو مجموعة العناصر القانونية والطوعية، يمكن أن تشتمل الاتفاقية القائمة بذاتها بشأن الزئبق على العنصر القانوني لمجموعة العناصر. وعلى هذا النحو، يمكن أن لا تشمل سوى عدد محدود من العناصر المشتركة التي حددت في الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة. ومن شأن المعاهدة أن تكون أضيّق نطاقاً في إطار هذا النهج منها في حالة الإطار الشامل والملزم قانوناً بشأن

(١٣) للاطلاع على المزيد من المعلومات عن نهج الإطار/البروتوكول ونهج التدابير الرقابية، الرجاء الاطلاع على الفقرات ٢٤١-٢٤٨ من الوثيقة OEWG.1/2. وحدير بالملاحظة أن الاتفاقية التي تستخدم نهج التدابير الرقابية لا تكون مستبعدة من اعتماد بروتوكولات. فيمكن أن تكون هناك أسباب عديدة قد تجعل الأطراف في مثل هذه الاتفاقية تقرر تكميلها بروتوكول. بيد أن الاتفاقية التي تتبع نهج التدابير الرقابية، خلافاً للاتفاقية الإطارية، لا تعوّل على اعتماد بروتوكول لإرساء بعض أو كل التدابير الرقابية الأساسية اللازمة لتحقيق هدفها.

الزئبق، ويحتمل أن لا تتناول سوى الأولويات العالمية للزئبق التي لا يكون من المعقول أن تنفذ دون وجود صك ملزم قانوناً. ومن شأن الصك الضيق النطاق، رهنا بنطاق وعمق التزاماته الأساسية، أن لا يحتوي على جميع العناصر المتعلقة بالتنفيذ الميمنة في الجدول الموجز باعتبارها من "الترتيبات المتصلة بالتنفيذ"، أو أن لا يشترط أن تبين هذه العناصر بقدر التوسع اللازم في بيان عناصر الإطار الشامل والملزم قانوناً، أو أن يتسم بهاتين الصفتين كليهما. ويمكن أن تشمل هذه العناصر، بوجه خاص، الحاجة إلى الاستراتيجيات الوطنية؛ والرصد وتقديم التقارير والاستعراض؛ وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات؛ والموارد المالية. وبطبيعة الحال، ربما يبقى بعض هذه العناصر أو كلها ضرورياً أو مرغوباً فيه بوصفها عناصر من الجزء الطوعي من مجموعة العناصر الخاصة بالزئبق.

٨٢- ويمكن أن يكون من الأمثلة على الصك الضيق النطاق الصك الذي يتناول خفض إمدادات الزئبق، بما في ذلك اتخاذ تدابير تتعلق بالتجارة الدولية في الزئبق أو يمكن أن تكون لها آثار على التجارة الدولية. ويمكن أن تكون هذه التدابير الدولية ضرورية لأنه عادة ما يكون من الصعب، وأحياناً من المستحيل، على البلدان أن تنفذ تنفيذاً للتدابير الفعالة المتصلة بالتجارة والتي ترمي إلى حماية الصحة البشرية والبيئة ما لم تكن تفعل ذلك ضمن إطار قانوني متعدد الأطراف. ومع ذلك فحتى إذا كانت التدابير التي تقيد التجارة الدولية في الزئبق هي وحدها العناصر القانونية المدرجة في المجموعة الشاملة من العناصر الخاصة بالزئبق، فمن المحتمل أن يظل الصك بحاجة إلى هيئة حاكمية أو إشرافية من نوع ما من أجل اعتماد المقررات الرسمية، أو تعديل الصك إذا استوجب ذلك تغير الأحوال، أو توجيه الأمانة إلى اتخاذ إجراءات جديدة محددة. ويناقش القسم ٣ أدناه الخيارات المتعلقة بالهيئة الحاكمة بمزيد من التفصيل.

٨٣- ومن الأمور ذات الأهمية الخاصة لمفهوم الصك الضيق النطاق أو المحدود النطاق بشأن الزئبق أن نطاقه يمكن توسيعه بمرور الزمن ليشمل أولويات إضافية خاصة بالزئبق. وهذا الاحتمال يماثل تقريباً السابقة الممثلة في إجراء الموافقة المسبقة عن علم، الذي بدأ بوصفه إجراء طوعياً بموجب مدونة السلوك الدولية التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن توزيع مبيدات الآفات واستخدامها ومبادئ لندن التوجيهية التي وضعها اليونيب بشأن تبادل المعلومات عن المواد الكيميائية في التجارة الدولية، وبعد ذلك اعتمد بوصفه إجراء ملزماً قانوناً بموجب اتفاقيه روتردام. وقد بدأ إجراء الموافقة المسبقة عن علم كإجراء طوعي لأسباب من بينها أنه لم يكن هناك في الأصل توافق آراء بين الحكومات على استصواب وضع صك ملزم قانوناً، وكان هناك عدم اتفاق على الكيفية التي ينبغي أن يعمل بها هذا الإجراء وكيف ينبغي أن يكون نطاقه.

٨٤- وفي ظل إطار شامل بشأن الزئبق مؤلف من عناصر طوعية وعناصر قانونية، يمكن أن توسع الحكومات مع مرور الزمن نطاق الصك القانوني ليشمل تدريجياً المزيد من العناصر التي كانت أصلاً طوعية. ويمكن أن تشمل هذه العناصر، بطبيعة الحال، الإجراءات والأنشطة الموضوعية المحددة اللازمة لمواجهة التحديات العالمية الناشئة من الزئبق، التي حددها مجلس الإدارة باعتبارها أولويات عالمية بشأن الزئبق، والمدرجة في قائمة "الإجراءات المحددة للتصدي للتحديات التي يشكلها الزئبق" في الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة الوارد في الصفحتين ١٤ و ١٥. ويمكن أن تشمل أيضاً الترتيبات

المتصلة بتنفيذ تلك الإجراءات، التي ربما لا تكون قد أدرجت في الصك القانوني الأصلي، فضلاً عن الجوانب الإدارية والتشريعية التي قد تقتضي التعزيز بمرور الزمن. وسيكون من العوامل الرئيسية في إمكانية نجاح هذا النهج ضمان أن يحتوي الصك القانوني الأصلي على آليات كافية للسماح للأطراف بتوسيعه دون صعوبة مفرطة. ويمكن أن تشمل هذه الآليات إجراءات للتعديل بالأغلبية الفائقة بدلاً من قواعد اتخاذ القرار بتوافق الآراء، وأحكاماً لاعتماد أو تعديل مرفقات تسمح بتوسيع نطاق الصك دون حاجة إلى تعديل نصه الأساسي، ودخول هذه التعديلات حيز النفاذ تلقائياً، مع إتاحة "خيار عدم القبول" على سبيل الاحتياط.

٢- التعاون والتنسيق مع اتفاقيات المواد الكيميائية والعمليات ذات الصلة

٨٥- لدى إطلاق المفاوضات حول اتفاقية قائمة بذاتها بشأن الزئبق، يمكن أن يدعو مجلس الإدارة مؤتمرات الأطراف في اتفاقيات بازل وروتتردام واستكهولم إلى دعم عملية التفاوض وتقديم مساهمتها بهدف كفالة التعاون والتنسيق بين هذه الاتفاقيات الثلاث والاتفاقية المقبلة بشأن الزئبق. ويمكن أيضاً أن يدعو مجلس الإدارة لجنة التفاوض الحكومية الدولية بشأن الزئبق إلى إيلاء الاعتبار الواجب لإقامة روابط مع الأعمال والترتيبات التي تجري بموجب الاتفاقيات الثلاث، فضلاً عن سبل ووسائل كفالة التآزر مع النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية والعمليات الأخرى ذات الصلة.

٣- أوجه التآزر والإدارة

٨٦- يمكن أن يثير النهج المتبع بشأن الإدارة فيما يتعلق بالاتفاقية القائمة بذاتها بشأن الزئبق - سواء أكانت المعاهدة تمثل إطاراً شاملاً وملزماً قانوناً بشأن الزئبق أم العنصر القانوني في إطار شامل من العناصر الطوعية والعناصر القانونية - أسئلة حول التآزر، وعدد المعاهدات داخل المجموعة الخاصة بالمواد الكيميائية، والعلاقة الممكنة بين الصك الجديد وإحراز تقدم في تعزيز التعاون والتنسيق بين الاتفاقيات الثلاث المتعلقة بالمواد الكيميائية والنفائيات. ويمكن أن تعالج هذه المخاوف خلال عملية التفاوض على الاتفاقية المقبلة، عندما تنظر الحكومات ولجنة التفاوض الحكومية الدولية في الأحكام التي تنظم التدابير الرقابية والترتيبات المؤسسية للإشراف على الاتفاقية وتنفيذها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تنظر في اتخاذ تدابير لضمان التآزر بين الإجراءات الوطنية المتعلقة بإدارة المواد الكيميائية والنفائيات والرامية إلى تنفيذ الاتفاقية المتعلقة بالزئبق وغيرها من الصكوك الدولية ذات الصلة. وعلى المستوى الدولي، يمكن تناول هذا التآزر لدى تصميم الترتيبات المؤسسية الخاصة بالاعتبارات السياسية الجماعية واتخاذ القرارات من جانب الأطراف (مثلاً مؤتمر الأطراف وأساليب عملياته)، والهيئات الفرعية المعنية بالمسائل التقنية، ووظائف الأمانة، و تدابير التنفيذ (مثلاً الآلية المالية).

٤- إطلاق العملية والجدول الزمني

٨٧- كما ورد في هذا التحليل في الفقرة ٤٣ أعلاه، ينبغي أن يدرك أعضاء الفريق العامل أن مجلس الإدارة سيعتمد أساساً على توصيات الفريق العامل بالنسبة لمعظم الشروط المحددة للتفاوض على الاتفاقية في لجنة التفاوض الحكومية الدولية، بنفس الطريقة التي اعتمدها على الفريق العامل المخصص

للملوثات العضوية الثابتة، التابع للمحفل الحكومي الدولي المعني بالسلامة الكيميائية، في معظم التعليمات التي وجهها إلى لجنة التفاوض الحكومية الدولية التي كلفت بوضع اتفاقيه استكهولم.^(١٤)

٨٨- وسواء أكان مجلس الإدارة يهدف إلى إيجاد إطار شامل وملزم قانوناً بشأن الزئبق أم إيجاد المكون القانوني لإطار شامل من العناصر الطوعية والقانونية، فسيطلق المجلس عملية التفاوض على الاتفاقية القائمة بذاتها بأن يطلب إلى المدير التنفيذي أن يجري التحضيرات لعقد اجتماع للجنة تفاوض حكومية دولية مكلفة بوضع الاتفاقية وأن يعقد ذلك الاجتماع. ويمكن أن يبين القرار الإرشادات السياسية بشأن طبيعة الصك ونطاقه، ويمكن أن يشمل أي تفضيلات قد يراها مجلس الإدارة بشأن إدارة الصك. ويمكن أن يحدد القرار تواريخ تقريبية يتوقع أن تبدأ فيها لجنة التفاوض الحكومية الدولية أعمالها وأن يُعتمد فيها الصك المكتمل من جانب مؤتمر دبلوماسي (في حالة اتفاقية استكهولم، طُلب من لجنة التفاوض الحكومية الدولية أن تبدأ في أوائل عام ١٩٩٨ وطُلب من المؤتمر الدبلوماسي إبرام المعاهدة "بحلول عام ٢٠٠٠").^(١٥) ويمكن أن يوجه القرار أيضاً المدير التنفيذي إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لبدء إجراءات فورية بشأن الزئبق بغية المساعدة على التصدي لمشكلة الزئبق أثناء الفترة التي يجري فيها وضع الصك الملزم، والإعداد لتنفيذ الصك.

٨٩- وتعمل لجان التفاوض الحكومية الدولية والمؤتمرات الدبلوماسية بموجب النظم الداخلية الخاصة بها، التي عادة ما تنص على أن القرارات الموضوعية يتعين أن تتخذ بطريقة محددة لاتخاذ القرارات تكون قد اتفقت عليها.^(١٦) وبعد أن يعتمد المؤتمر الدبلوماسي المعاهدة، يفتح باب التوقيع والتصديق على الاتفاقية، وتدخل حيز النفاذ وفقاً لشروطها الخاصة. ويمكن أن يتفاوت طول الفترة الزمنية اللازمة للتفاوض على هذه الصكوك وبدء نفاذها تفاوتاً كبيراً. فعلى سبيل المثال، كان الوقت الإجمالي بين أول اجتماع للجنة التفاوض الحكومية الدولية لاتفاقية استكهولم ودخول الاتفاقية حيز النفاذ أقل قليلاً من ست سنوات. وربما يكون لنطاق الاتفاقية، والموارد المتاحة من خارج الميزانية للعملية التفاوضية، وعدد التصديقات اللازمة لدخول الاتفاقية حيز النفاذ، تأثير كبير على طول الفترة الزمنية اللازمة للتفاوض على الاتفاقية واعتمادها.

(١٤) أنظر مقرر مجلس الإدارة ١٣/١٩ جيم، المذكور في الحاشية ٢ أعلاه.

(١٥) أنظر الفقرتين ١١ و١٢ من المرجع نفسه. والواقع أن لجنة التفاوض الحكومية الدولية أكملت مفاوضاتها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، وعُقد المؤتمر الدبلوماسي في استكهولم في أيار/مايو ٢٠٠١.

(١٦) أنظر مثلاً المادة ٣٧ من النظام الداخلي للجنة التفاوض الحكومية الدولية لاتفاقية استكهولم، في لجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع صك دولي ملزم قانوناً لتطبيق التدابير الدولية على ملوثات عضوية ثابتة معينة، تقرير لجنة التفاوض الحكومية الدولية عن أعمال دورتها الأولى، UNEP/POPS/INC.1/7، المرفق الأول، "النظام الداخلي لاجتماعات لجنة التفاوض الحكومية الدولية" (١٩٩٨) (ينطبق، مع ما يلزم من تعديل، على المؤتمر الدبلوماسي في مؤتمر المفوضين المعني باتفاقية استكهولم المتعلقة بالملوثات العضوية الثابتة، الوثيقة الختامية، UNEP/POPS/CONF/4 (٢٠٠١))؛ أنظر أيضاً الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة ٩-٢، أيار/مايو ١٩٦٩، (التي تنص على أن اعتماد نص المعاهدة يتم بتصويت ثلثي الدول الحاضرة والمصوتة، ما لم تقرر بنفس الأغلبية تطبيق قاعدة مختلفة).

٥- اعتبارات إضافية

(أ) الإجراءات المؤقتة بشأن الزئبق

٩٠- يُحتمل أن يستغرق صوغ الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ عدة سنوات. ولذلك يمكن أن يكون من المستصوب اتخاذ تدابير تخفيفية طوعية مؤقتة بشأن الزئبق بين الدورة الخامسة والعشرين لمجلس الإدارة وتاريخ بدء نفاذ الصك، لمعالجة مشكلة الزئبق حالياً وللبدء في إرساء الإجراءات والآليات التي يمكن أن تسهم في التنفيذ الناجح للصك. ويمكن أن تضع الحكومات واليونيب والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى وتنفذ تدابير تكميلية طوعية مؤقتة في إطار خيار بروتوكول ملحق باتفاقية استكهولم، وخصوصاً فيما يتعلق بالعناصر التي قد لا يلزم صك ملزم قانوناً لتنفيذها على نحو فعال. ويمكن أن تعين هذه التدابير على وجه التحديد في قرار مجلس الإدارة، على غرار الطريقة التي طلب بها مجلس الإدارة إلى المدير التنفيذي الشروع في إجراءات فورية بشأن الملوثات العضوية الثابتة كجزء من مقررته ١٣/١٩ جيم، الذي أنشأ به أيضاً لجنة التفاوض الحكومية الدولية لاتفاقية استكهولم.^(١٧)

(ب) الموارد المالية

٩١- للحصول على معلومات عن هذا الموضوع، يرجى الرجوع إلى الورقة المصاحبة بشأن "الموارد المالية".

جيم- إطار طوعي بشأن الزئبق

٩٢- يحدد الجزء ٣-١-١ من الوثيقة OEWG.1/2 عدة خيارات لتعزيز الإجراءات الطوعية المتعلقة بالزئبق. ويستند هذا الباب من التحليل إلى تلك الوثيقة وإلى المناقشة التي دارت في الاجتماع الأول لفريق العامل المفتوح العضوية، ويعرض المزيد من الاعتبارات المتعلقة بإطار سياساتي طوعي غير ملزم قانوناً بشأن الزئبق.

٩٣- ويمكن أن يكون الإطار الطوعي بشأن الزئبق قائماً بذاته أو أن يكون جزءاً من إطار شامل أو مجموعة شاملة من العناصر الطوعية والقانونية. وفي هذه الحالة الأخيرة، يمكن أن يتضمن بروتوكول بشأن الزئبق في إطار اتفاقية استكهولم، أو اتفاقية قائمة بذاتها، بعض العناصر القانونية أو كلها، كما هو مناقش في أبواب سابقة من هذا التحليل. ويمكن أيضاً أن تتضمن صكوك قائمة أخرى - مثل اتفاقيات بازل أو روتردام أو استكهولم، أو بروتوكول كييف الخاص بالبرنامج المشترك بين المنظمات للإدارة السليمة للمواد الكيميائية والملحق باتفاقية آر هوس - عناصر قانونية محددة يمكن أن تعتبر جزءاً من مجموعة العناصر.^(١٨)

(١٧) أنظر الفقرة ١٣ من مقرر مجلس الإدارة ١٣/١٩ جيم المذكور في الحاشية ٢ أعلاه.

(١٨) الرجاء الرجوع إلى الجزء ٣-٢ من الوثيقة OEWG.1/2 للاطلاع على وصف هذه الخيارات.

١- العلاقة برنامج شراكات الزئبق

٩٤- في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، أُنجز برنامج الزئبق التابع لليونيب "الإطار الشامل للشراكة العالمية للزئبق لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة."^(١٩) وقد وضع اليونيب إطار الشراكة بالتشاور مع الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين تحت مسؤولية المدير التنفيذي. وسيحال الإطار إلى الدورة الخامسة والعشرين لمجلس الإدارة، كجزء من التقرير المرحلي الذي طلبه مجلس الإدارة عن تنفيذ قراره ٣/٢٤.

٩٥- وليس إطار الشراكة العالمية للزئبق والإطار الطوعي للزئبق الذي هو موضوع هذا الباب من التحليل مترادفين، على الرغم من أنهما بطبيعة الحال متصلين. ووضع إطار الشراكة، والاستعراض والتقييم الذي يقوم به الفريق العامل المفتوح العضوية للخيارات الخاصة بتعزيز التدابير الطوعية والصكوك القانونية الدولية الجديدة أو القائمة، هما عمليتان منفصلتان يتم الاضطلاع بهما عملاً بأجزاء مختلفة من مقرر مجلس الإدارة ٤/٢٣. وبالاشتغال على التنفيذ بدلاً من وضع السياسات، يستطيع برنامج شراكة الزئبق وإطار الشراكة، وينبغي، أن يشكلا مكملاً هاما لأي نهج معزز، طوعي أو ملزم قانوناً، للتعامل مع الزئبق قد يوصى به الفريق العامل لكي ينظر فيه مجلس الإدارة. ومع ذلك، ينبغي أن يكون واضحاً للمشاركين في الفريق العامل أن برنامج شراكة الزئبق وإطار الشراكة يختلفان عن الإطار الطوعي الخاص بالزئبق الذي يناقش في هذا الجزء من التحليل.

٢- التصميم

٩٦- يمكن أن يشمل الإطار السياسي الطوعي للزئبق العديد من العناصر المشتركة التي حددت في الجدول الموجز بالعناصر المشتركة الممكنة الوارد في الصفحتين ١٤ و ١٥ أعلاه أو كل تلك العناصر. وعليه يمكن أن يشمل علي ما يلي: (١) جزء من العناصر التي تشكل إطار هذه المسألة، بما في ذلك التعبير عن الالتزام السياسي، والمبادئ التوجيهية والنطاق، والهدف العام؛ (٢) الإجراءات أو الأنشطة الرامية إلى معالجة المشكلة، استناداً إلى أولويات الزئبق السبع التي حددها مجلس الإدارة في الفقرة ١٩ من قراره ٣/٢٤؛ (٣) الترتيبات المتصلة بالتنفيذ، مثل تبادل المعلومات، وخطط أو برامج التنفيذ، والرصد والإبلاغ والاستعراض، والمساعدة التقنية وبناء القدرات، والموارد المالية والمساعدة المالية، وتقييم الفعالية واستعراض الالتزامات بموجب الإطار؛ (٤) الترتيبات الخاصة بإدارة الإطار والإشراف عليه، بما في ذلك توفير خدمات الأمانة والعملية أو الهيئة المسؤولة عن التوجيه والإشراف السياسي العام.

٩٧- وفيما يتعلق بالإجراءات أو الأنشطة المحددة التي قد يحتوي عليها الإطار، يمكن أن يكون وضع وتطبيق أفضل التكنولوجيات المتاحة/أفضل الممارسات البيئية هاما لعدد منها. وكما ذكر أعلاه في الفقرة ٣٨ من هذا التحليل، لن يحتوي الإطار نفسه على مبادئ توجيهية تفصيلية بشأن أفضل

(١٩) أنظر *See Report of the meeting on the United Nations Environment Programme (UNEP) Global*

Mercury Partnership, UNEP(DTIE)/Hg/Partnership.1/4 (2008),

http://www.chem.unep.ch/MERCURY/UGMP/Meeting_Documents.htm.

التكنولوجيات المتاحة/أفضل الممارسات البيئية، ولكن يمكن بدلاً من ذلك أن ينشئ عمليات لوضعها بعد أن ينم اعتمادها.

الترتيبات والعمليات المؤسسية

- ٣

٩٨- يمكن أن ينفذ الإطار الطوعي بشأن الزئبق كجزء من النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية؛ أو كجزء من عملية أخرى قائمة؛^(٢٠) أو كعملية جديدة قائمة بذاتها يطلقها مجلس الإدارة واليونيب. وتسليماً بما يلي: (أ) رغبة المجتمع الدولي في تحقيق قدر أكبر من التعاون والتنسيق داخل مجموعة المواد الكيميائية، وبصفة أعم، منظومة الأمم المتحدة، (ب) قيمة زيادة تعزيز النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، (ج) أن الزئبق داخل بالفعل في إطار خطة العمل العالمية للنهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، يركز هذا التحليل على وضع إطار طوعي للزئبق وإدراجه ضمن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية والمؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية الخاص به.

٩٩- وإذا قرر مجلس الإدارة أنه يود أن يكون إطار الزئبق جزءاً من النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، فيمكن أن يطلب من المؤتمر الدولي الثاني المعني بإدارة المواد الكيميائية أن ينظر في بدء مفاوضات لوضع الاتفاق غير الملزم. ويمكن أن يحتوي طلب مجلس الإدارة على بيان بالعناصر التي يعتقد أنها ينبغي أن تدرج في الإطار. وإذا قرر مجلس الإدارة أن الإطار ينبغي أن يشتمل على عناصر طوعية وعناصر قانونية على حد سواء، فيمكن عندئذ أن يطلب من المؤتمر الدولي الثاني المعني بإدارة المواد الكيميائية أن ينظر في وضع الإطار الطوعي الشامل وعناصره، ويمكن أن يستهل بصفة منفصلة عملية موازية ملائمة (مثل لجنة تفاوض حكومية دولية أو تقديم طلب إلى اتفاقية أخرى خاصة بالمواد الكيميائية) لوضع العناصر القانونية. وكما ذكر في الفقرة ٢٤ أعلاه، يمكن تنظيم هاتين العمليتين بحيث تعقد دوراهما بالتزامن، أو على التوالي.

١٠٠- وفي أي من الحالتين، سيتناول المؤتمر الدولي الثاني المعني بإدارة المواد الكيميائية المسألة في إطار البند من جدول أعماله الخاص بالمسائل الناشئة، عملاً بوظيفته المتمثلة في تركيز الانتباه على القضايا السياسية الناشئة والدعوة إلى اتخاذ الإجراء المناسب بشأنها عند ظهورها، والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن أولويات العمل التعاوني.^(٢١) ولدى دعوة المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية إلى تناول

(٢٠) على سبيل المثال، فإن برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية (برنامج العمل العالمي)، الذي اعتمد في عام ١٩٩٥، هو برنامج غير ملزم قانوناً تابع لليونيب يهدف إلى توفير الإرشاد العملي للسلطات الوطنية والإقليمية من أجل التصدي لتدهور البحري الناتج من الأنشطة البرية. ويشتمل برنامج العمل العالمي على أبواب قصيرة عن الإجراءات الدولية المقترحة بشأن الملوثات العضوية الثابتة والمعادن الثقيلة. ويشرف برنامج العمل العالمي، الموجود في لاهاي، على آلية لتبادل المعلومات تدرج، بالنسبة للمواد الكيميائية، في إطار الآليات القائمة التابعة للبرنامج المشترك بين المنظمات لإدارة السلامة للمواد الكيميائية (البرنامج المشترك)، والبرنامج الدولي للسلامة الكيميائية، واليونيب، والمحفل الحكومي الدولي المعني بالسلامة الكيميائية. أنظر عموماً الموقع الإلكتروني لبرنامج العمل العالمي التابع لليونيب، <http://www.gpa.unep.org>؛ المؤتمر الحكومي الدولي لاعتماد برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية (Washington D.C. 1995), UNEP(OCA)/LBA/IG.2/7, available at

http://www.gpa.unep.org/documents/full_text_of_the_english.pdf.

(٢١) الاستراتيجية السياسية الشاملة للنهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، الفقرة ٢٤ (ي)، الحاشية ١٦ أعلاه.

هذه المسألة، سيلزم أن يحدد مجلس الإدارة الإطار المرجعي لوضع الإطار، بما في ذلك نطاقه. وبعبارة أخرى، سيتعين أن يسوي مجلس الإدارة المسائل السياسية الرئيسية في دورته الخامسة والعشرين، قبل أن يجيل الإطار المقترح إلى المؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية. وتشمل هذه المسائل الرئيسية الطبيعة القانونية للإطار ونطاقه وعناصره الأساسية، وكذلك الجهة التي ستوفر الموارد اللازمة لسداد تكاليف وضع الإطار وتنفيذه. وبتسوية هذه المسائل، سيتيح مجلس الإدارة للمؤتمر الدولي الثاني المعني بإدارة المواد الكيميائية أن يركز على ما إن كان ينبغي أن يوافق على الاقتراح أم لا ينبغي أن يوافق عليه، وليس على التفاوض على ماهية العناصر التي ينبغي أن يشتمل عليها الإطار (الأمر الذي لن يكون لديه الوقت اللازم للقيام به).

١٠١- ويرجح أن يتمكن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية من وضع إطار الزئبق واعتماده في غضون فترة زمنية قدرها ثلاث سنوات. ويحتمل أن يشمل ذلك عقد أربعة اجتماعات دولية، بالإضافة إلى الاجتماعات الإقليمية، وهذه الأخيرة أثبتت أنها ذات أهمية حاسمة خلال المفاوضات التي أجرتها اللجنة التحضيرية بشأن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية. ويرجح أن تحتاج أمانة النهج الاستراتيجي إلى ثلاثة موظفين إضافيين لدعم هذه المفاوضات. وسيكون من المهم أن لا يكون هناك أي غموض بشأن المؤسسة التي ستتحمل المسؤولية الرئيسية عن هذه المهمة. ففي حين سيلزم أن يوفر برنامج الزئبق التابع لليونيب، وربما منظمات حكومية دولية أخرى، دعماً كبيراً لهذه العملية، سيلزم أن تكون أمانة النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية هي الكيان الرئيسي الذي ينسق العملية.

١٠٢- ومن شأن نهج إشراك أصحاب المصلحة المتعددين والقطاعات المتعددة الذي يتبعه النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية أن يتيح مشاركة أصحاب المصلحة على نطاق أوسع مما يكون عليه الأمر عادة في الممارسات المتبعة في عمليات مجلس إدارة اليونيب. ويمكن أن يفترض أن النظام الداخلي الذي يجري إعداده للمؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية سيواصل ممارسات النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية السابقة في هذا الصدد، وسيطبق على المفاوضات الخاصة بوضع إطار طوعي الزئبق.

١٠٣- وفي حين أن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية والمؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية سيقومان بوضع الإطار والإشراف عليه، سيلزم أن تبقى أدوات التنفيذ حيث هي، لأن من المحتمل أن النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية والمؤتمر الدولي المعني بإدارة المواد الكيميائية لن تكون لديهما القدرة على إدارة أنشطة التنفيذ والاضطلاع بها. وتشمل هذه الأدوات، على سبيل المثال، الحكومات؛ وبرنامج الزئبق التابع لليونيب، وبرنامج شراكة الزئبق التابع لليونيب؛ وأعضاء البرنامج المشترك بين المنظمات لإدارة السليمة للمواد الكيميائية (البرنامج المشترك للمواد الكيميائية)، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ والبنك الدولي؛ ووكالة الطاقة الدولية؛ والمنظمات غير الحكومية؛ وأصحاب المصلحة الآخرين.

٤- اعتبارات إضافية

(أ) الموارد المالية

١٠٤- كما لوحظ في كثير من الأحيان، سيكون نجاح أي إطار في التصدي لتحديات للزئبق متوافقاً إلى حد بعيد على توافر الموارد المالية لمساعدة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على تنفيذ الإطار. ولن تكون هذه الموارد متاحة إلا بقدر ما توفرها الحكومات المانحة. ولوضع إطار طوعي للزئبق في إطار النهج الاستراتيجي للمواد الكيميائية، يمكن تطوير برنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي ليؤدي دور وسيط يمكن للمانحين أن يقدموا الموارد المالية من خلاله. وبدلاً من ذلك، أو إضافة إليه، يمكن أن يقدم مرفق البيئة العالمية المساعدة عن طريق مجال التركيز الخاص بالمياه الدولية لديه، أو يمكن أن يطلب المانحون إلى مرفق البيئة العالمية أن يدير صندوقاً خاصاً للزئبق، مماثل في فكرته لصندوق أقل البلدان نمواً أو الصندوق الخاص لتغير المناخ. وبما أن مرفق البيئة العالمية لا يمتلك حالياً موارد متاحة كبيرة لدعم مشاريع الزئبق فإن جدوى جميع هذه الخيارات الخاصة بالمرفق ستتوقف على مدى استعداد المانحين لتقديم موارد مالية جديدة لهذا الغرض. (للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً لهذه النهج الخاصة بمرفق البيئة العالمية، الرجاء الرجوع إلى الورقة المصاحبة بشأن الموارد المالية.)

(ب) الإجراءات المؤقتة بشأن الزئبق

١٠٥- التعليقات التي أبدت سابقاً فيما يتعلق بفائدة اتخاذ إجراءات طوعية مؤقتة بشأن الزئبق أثناء تطوير خيار ملزم قانوناً بشأن الزئبق تنطبق أيضاً على هذا الخيار الخاص بإطار طوعي للزئبق.